

Agglomerationen - Situation und Perspektiven: 8. Junges Forum der ARL, 1. bis 3. Juni 2005 in Gelsenkirchen

Hangebruch, Nina (Ed.); Kiehl, Michael (Ed.); Prossek, Achim (Ed.);
Utku, Yasemin (Ed.); Weiß, Katrin (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hangebruch, N., Kiehl, M., Prossek, A., , , & Weiß, K. (Hrsg.). (2007). *Agglomerationen - Situation und Perspektiven: 8. Junges Forum der ARL, 1. bis 3. Juni 2005 in Gelsenkirchen* (Arbeitsmaterial, 325). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-284919>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Agglomerationen – Situation und Perspektiven

AM Nr. 325

ISBN-10: 3-88838-325-0

ISBN-13: 978-3-88838-325-0

ISSN 0946-7807

Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2006

© Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Druck: poppdruck, 30851 Langenhagen

Bestellmöglichkeiten:

über den Buchhandel

VSB Verlagsservice Braunschweig GmbH

Postfach 47 38

38037 Braunschweig

Tel. (0 18 05) 7 08-7 09

Fax (05 31) 7 08-6 19

E-Mail: vsb-bestellservice@westermann.de

Onlineshop der ARL:

www.ARL-net.de (Rubrik „Bücher“)

Verlagsanschrift:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)

Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover

Tel. (05 11) 3 48 42-0, Fax (05 11) 3 48 42-41

E-Mail: ARL@ARL-net.de

Internet: www.ARL-net.de



ARBEITSMATERIAL DER ARL

Agglomerationen – Situation und Perspektiven

8. Junges Forum der ARL

1. bis 3. Juni 2005 in Gelsenkirchen

Nina Hangebruch, Michael Kiehl, Achim Prosek,
Yasemin Utku, Katrin Weiß (Hrsg.)

Mit freundlicher Unterstützung durch:



Förderkreis für Raum-
und Umweltforschung



Autorinnen und Autoren

Susanne Bieker, Dipl.-Ing., Wiss. Mitarbeiterin, Fachgebiet Umwelt- und Raumplanung, Institut WAR, Technische Universität Darmstadt

Felix Blasch, Student, Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund

Hans Heinrich Blotevogel, Dr., Prof., Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung, Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund, Ordentliches Mitglied der ARL

Lorenz Blume, Dr., Wiss. Assistent, Fachgebiet Allgemeine Wirtschaftspolitik, Universität Kassel, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Hans Reiner Böhm, Dr.-Ing., Prof., Fachgebiet Umwelt- und Raumplanung, Institut WAR, Technische Universität Darmstadt

Peter Cornel, Dr.-Ing., Prof., Fachgebiet Abwassertechnik, Institut WAR, Technische Universität Darmstadt

Birte Frommer, Dipl.-Geogr., Wiss. Mitarbeiterin, Fachgebiet Umwelt- und Raumplanung, Institut WAR, Technische Universität Darmstadt

Stefan Gärtner, Dipl.-Ing., Wiss. Mitarbeiter, Institut Arbeit und Technik Gelsenkirchen

Ludger Gailing, Dipl.-Ing., Wiss. Mitarbeiter, Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V. (IRS), Erkner

Nina Hangebruch, Dipl.-Ing., Mitarbeiterin für Standortmarketing und Einzelhandel, EWG Entwicklungs- und Wirtschaftsförderungsgesellschaft für Rheine mbH

Ilse Helbrecht, Dr., Prof., Institut für Geographie, Universität Bremen

Kamilla Kanafa, Dipl.-Ing., Wiss. Mitarbeiterin, Lehrstuhl für Bodenpolitik, Bodenmanagement und kommunales Vermessungswesen, Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund

Michael Kiehl, Dipl.-Ing., Wiss. Angestellter, Fachgebiet Volkswirtschaftslehre, Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund

Maya Kohte, Dipl.-Ing., Wiss. Mitarbeiterin, Institut für Landschaftsarchitektur, ETH Zürich

Antje Matern, Dipl.-Geogr., Wiss. Mitarbeiterin, Institut für Stadt-, Regional- und Umweltplanung, HafenCity Universität Hamburg

Frank Osterhage, Dipl.-Ing., Wiss. Angestellter, Fachbereich Raumordnung und Landesentwicklung, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW), Dortmund

Frank Othengrafen, Dipl.-Ing., Wiss. Mitarbeiter, Institut für Stadt-, Regional- und Umweltplanung, HafenCity Universität Hamburg

Stefano Panebianco, Dipl.-Ing., Wiss. Mitarbeiter, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW), Dortmund

Tana Petzinger, Dipl.-Ing., Doktorandin, Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund

Anne Pfeifer, Dipl.-Ing., Wiss. Mitarbeiterin, Institut für Städtebau, ETH Zürich

Stefan Preuß, Dipl.-Ing. MSc, Doktorand, Oxford Brookes University

Achim Prossek, Wiss. Mitarbeiter, Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung, Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Joachim Scheiner, Dr., Wiss. Mitarbeiter, Fachgebiet Verkehrswesen und Verkehrsplanung, Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund

Peter Schmitt, Dipl.-Geogr., Wiss. Mitarbeiter, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) sowie Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung, Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund

Wilhelm Schulte, Dipl.-Ing., Erster Baudirektor, Amtsleiter, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Amt für Landesplanung, Hamburg, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Alexandra Selz, Dipl.-Ing., Wiss. Mitarbeiterin, Fachgebiet Umwelt- und Raumplanung, Institut WAR, Technische Universität Darmstadt

Lars Tata, Dr., Wiss. Mitarbeiter, Fachgebiet Europäische Raumplanung, Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund

Torsten Thurmman, Dr., Planning Advisor, East Midlands Development Agency, Nottingham, Großbritannien

Yasemin Utku, Dipl.-Ing., Wiss. Mitarbeiterin, Fakultät Raumplanung, Institut für Raumplanung, Universität Dortmund und Inhaberin des Planungsbüros für Städtebau, Denkmalpflege und Stadtforschung sds_ utku, Dortmund

Barbara Weber, Dipl.-Ing., Wiss. Mitarbeiterin, Fachgebiet Abwassertechnik, Institut WAR, Technische Universität Darmstadt

Katrin Weiß, Dipl.-Ing., Wiss. Mitarbeiterin, Fachgebiet Volkswirtschaftslehre, Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund

Sebastian Wilske, Dipl.-Ing., Wiss. Assistent, Institut für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe (TH)

Dorothee Zschocke, Dipl.-Ing., Doktorandin, Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund

Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt bei den Verfassern.

Sekretariat der ARL:

WR „Natürliche Grundlagen/Informationssysteme“
Leitung: (bis 31.03.2006) Dr. Volker Wille

Zentralabteilung
Leitung: Dr. Andreas Klee (ab 01.04.2006) (Klee@ARL-net.de)

INHALT

Vorwort		VIII
Einführende Beiträge		
<i>Nina Hangebruch</i>	Einführung	1
<i>Michael Kiehl</i>		
<i>Achim Prosek</i>		
<i>Yasemin Utku</i>		
<i>Katrin Weiß</i>		
<i>Hans Heinrich Blotevogel</i>	Metropolregionen in der Raumordnungspolitik – Bloße Rhetorik oder Paradigmenwechsel?	5
<i>Ilse Helbrecht</i>	Die Stadt als Ressource der Wissensgesellschaft. Zur wachsenden Bedeutung geographischen Kapitals	20
<i>Wilhelm Schulte</i>	Fallbeispiel einer Agglomeration: Die Metropolregion Hamburg	32
Aus den Arbeitsgruppen		
Zwischen High-Tech und Arbeitslosigkeit – Welche ökonomischen Perspektiven haben deutsche Agglomerationsräume?		
<i>Michael Kiehl</i>	Einführung in die Arbeitsgruppe	37
<i>Stefano Panebianco</i>		
<i>Stefan Gärtner</i>	Kompetenzbasierte Strukturpolitik: Positionierungsmög- lichkeiten von Stadt-, Land-, Agglomerationsräumen und dem, was dazwischen liegt	39
<i>Peter Schmitt</i>	Agglomerationsräume als polyzentrisch organisierte Netz- werkregionen – Folgerungen für die Planungspolitik	51
<i>Stefano Panebianco</i>	Die „Entrepreneurial City“ – Ein Erfolgsmodell für deutsche Großstädte?	58
<i>Lars Tata</i>	Clusterpolitik: Grundlagen – Das Beispiel „dortmund- project“ – Nicht intendierte Wirkungen	68
Kooperation als Erfolgsfaktor? Regionale und interkommunale Zusammenarbeit in Agglomerationen		
<i>Nina Hangebruch</i>	Einführung in die Arbeitsgruppe	75
<i>Frank Osterhage</i>		
<i>Birte Frommer</i>	Vielfalt regionaler Kooperationen im Rhein-Main-Gebiet: Vorteil oder Hindernis für Organisation und Selbstver- ständnis der Metropolregion Rhein-Main?	77
<i>Lorenz Blume</i>	Ökonomische Effekte von Einkreisung und Eingemein- dung: Das natürliche Experiment deutscher Stadtregionen	85
<i>Frank Othengrafen</i>	Neue Formen der Zusammenarbeit in Agglomerations- räumen: Das Beispiel Hamburg	95
<i>Antje Matern</i>		
<i>Susanne Bieker</i>		
<i>Stefan Preuß</i>	Raumplanung als Arena regionaler Kooperation – Erfahrungen aus der West-Midlands-Region in England	107

Lebensraum und Designerregion: Soziale Vielfalt, individuelle Nutzung, strategische Gestaltung

<i>Achim Prosek</i> <i>Katrin Weiß</i>	Einführung in die Arbeitsgruppe	116
<i>Tana Petzinger</i>	Städteregion Ruhr 2030. Vom Forschungsvorhaben zur stadtreionalen Emanzipation – Ein Beispiel für erfolgreiche interkommunale Kooperation	118
<i>Dorothee Zschocke</i>	Partizipation in Regionalisierungsprozessen. Untersuchung zweier Projekte aus dem Forschungsvorhaben Stadt 2030	125
<i>Kamilla Kanafa</i>	Die Neunte Stadt. Ideen für polyrationale Kooperation	131
<i>Maya Kohte</i>	Landschaftsgestaltung für Agglomerationen	141
<i>Anne Pfeifer</i>	Suburbane Räume als städtebauliches Handlungsfeld – Ein Forschungsprojekt an der ETH Zürich	148
<i>Ludger Gailing</i>	Informelle Institutionen und Stadtregionen – Handlungslogiken, Identitäten und Images in der Regionalparkentwicklung	155

Aktuelle Aspekte der Siedlungsentwicklung in Agglomerationen

<i>Felix Blasch</i> <i>Yasemin Utku</i>	Einführung in die Arbeitsgruppe	164
<i>Torsten Thurmman</i>	Der Beitrag des regionalen Flächenmanagements zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung – Erfahrungen aus vier Stadtregionen	166
<i>Sebastian Wilske</i>	Zwischenstand des Modellprojektes „Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement in der Region Stuttgart“ (MORO-RESIM)	174
<i>Barbara Weber</i> <i>Susanne Bieker</i> <i>Alexandra Selz</i> <i>Peter Cornel</i> <i>Hans Reiner Böhm</i>	Semizentrale Ver- und Entsorgungssysteme – Ein Erfolgsfaktor für wachsende und schrumpfende Regionen gleichermaßen?	182
<i>Joachim Scheiner</i>	Entwicklung von Verkehr und Mobilität in Agglomerationsräumen	188

Kurzfassungen / Abstracts	198
----------------------------------	-----

Anhang

Programm des Jungen Forums in Gelsenkirchen	215
Teilnehmerliste des Jungen Forums in Gelsenkirchen	218
Das Junge Forum 2005 im Bild	224

Vorwort

Das Junge Forum der ARL traf sich zum zweiten Mal in seinem 8-jährigen Bestehen in Gelsenkirchen. Damals, 1999, lautete das Thema „Zukunft von Räumen – Räume mit Zukunft?“ und war auch geprägt von den Ergebnissen der Internationalen Bauausstellung (IBA) Emscher Park. Das Thema 2005 „Agglomerationen – Situation und Perspektiven“ stellte dem Tagungsort gemäß erneut Fragen nach den Perspektiven der modernen Siedlungsentwicklung und passte sich hervorragend in das Verbundforschungsprojekt der ARL zur Rolle von Agglomerationen ein.

Ging es 1999 um den Zusammenhang von sozio-ökonomischen Entwicklungen und regionalem Strukturwandel, um die siedlungsstrukturelle Bedeutung von Informations- und Kommunikationsnetzen und um Fragen der Freiraumsicherung und Reduzierung von Flächeninanspruchnahmen zu Lasten der Freiräume (AM 261), so standen auch 2005 wichtige Zukunftsaspekte im Mittelpunkt. Es waren Fragen nach ökonomischen Strukturen und Entwicklungen von Agglomerationen, nach Kooperationen als Möglichkeiten für zukunftsfähige Weiterentwicklungen und Lebensraumgestaltungen sowie wieder bzw. immer noch nach der Flächenproblematik unter neuen, teilweise verschärften Bedingungen. Auch dieses Mal haben der Tagungsort und das dortige Vorbereitungsteam die Thematik und Reflexion der Tagung maßgeblich mitbestimmt – sinnvoller- und notwendigerweise. Diesen Zusammenhang hatte übrigens das Thema 2004 „Problemgebiete auf städtischer und regionaler Ebene – Merkmale, Auswirkungen und planerischer Umgang“ (AM 320) in Dresden ebenfalls deutlich gemacht.

Die Themenvorschläge, die aus dem Jungen Forum kommen, besitzen insofern nicht nur hohe Aktualität, sondern sind regelmäßig auch Ausdruck der Sensibilität für regionale Probleme der Lebensräume, in denen die verantwortlichen Mitglieder verankert sind. Dies ist ein erfreulicher und belebender Aspekt, den das Junge Forum in die ARL einbringt. Verwiesen sei auch auf den wichtigen Impuls durch den Offenen Brief des Jungen Forums „Raumentwicklung ist Chefsache!“ (s. Nachrichten der ARL 4/2004).

Das Junge Forum lebt aber nicht nur durch die aufgegriffenen aktuellen Fragestellungen, sondern auch durch personelle Veränderungen. So waren unter den Teilnehmenden 2005 „nur“ noch rund 10%, die auch schon 1999 mitwirkten. Seit dieser Zeit hat sich zudem die Zahl der Mitglieder mehr als verdoppelt. Auch das sind erfreuliche Fakten.

Dem Vorbereitungssteam 2005 Felix Blasch, Nina Hangebruch, Michael Kiehl, Frank Osterhage, Stefano Panebianco, Achim Prosek, Yasemin Utku und Katrin Weiß, Rainer Schlautmann für die Exkursionsgestaltung und -führung sowie allen, die sich bei der Durchführung der Veranstaltung engagiert haben, wird auch von dieser Stelle aus nochmals herzlich gedankt. Das gilt auch für die Herausgeber, die sich für die zügige Zusammenführung und Aufbereitung der Beiträge eingesetzt haben.

Ein besonderer Dank ist den Sponsoren auszusprechen, ohne deren Unterstützung die Aktivitäten des Jungen Forums nicht in dieser Art und Weise durchgeführt werden könnten. 2005 unterstützten das Treffen der Förderkreis für Raum- und Umweltforschung e.V. (FRU), Hannover, das Europäische Haus der Stadtkultur e.V., Gelsenkirchen, mit ihrem Veranstaltungsort „stadt-bau-haus“, die Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund und das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW), Dortmund.

Akademie für Raumforschung
und Landesplanung

Nina Hangebruch, Michael Kiehl, Achim Prosek, Yasemin Utku, Katrin Weiß

Einführung

Agglomerationsräume gelten seit langem als Zentren des wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Lebens. Dies gilt in besonderer Weise für Deutschland, das mit einer Bevölkerungsdichte von 231 Einwohnern je km² zu den am dichtesten besiedelten europäischen Ländern zählt. Die hohe Einwohnerdichte spiegelt sich in einem engen Netz von Agglomerationsräumen wider. Nach den Kriterien des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung sind 32 der 97 bundesdeutschen Raumordnungsregionen zum Raumtyp der Agglomerationsräume zu zählen (Böltken;Irmen 1997). Obwohl diese 32 Raumordnungsregionen nur rund 27% des bundesdeutschen Territoriums bedecken, lebt und arbeitet mehr als die Hälfte der bundesdeutschen Bevölkerung in ihnen (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2004). Die Menschen finden in den Agglomerationsräumen soziale, kulturelle, staatliche und wirtschaftliche Angebote, die sie für die Organisation ihres Alltags benötigen (Enquetekommission des Landtags NRW „Zukunft der Städte in NRW“ 2004). Als Zentren des sozialen Lebens sind Agglomerationsräume damit auch maßgebliche Orte der Kommunikation, der Identifikation und der Integration (Fachkommission Stadtentwicklung der Heinrich-Böll-Stiftung 2004). Die Konzentration von Wissenschaftseinrichtungen sowie Forschungs- und Bildungsinfrastruktur lässt Agglomerationsräume zudem als Orte der Innovation und Modernisierung erscheinen.

Aktuell sehen sich Raumordnungspolitik, Raumplanung und raumwissenschaftliche Forschung in den Agglomerationsräumen vor besondere und vielfältige Herausforderungen gestellt. Das Zusammentreffen von Deindustrialisierung, demographischem und sozialem Wandel sowie regionalem Strukturwandel führt in diesem Raumtyp zu starken Umbrüchen, die hinsichtlich ihrer Auswirkungen und der daraus resultierenden Handlungsbedarfe noch zu wenig diskutiert sind.

Hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung der Agglomerationsräume sind neben dem mit der Deindustrialisierung verbundenen Problem der strukturellen Arbeitslosigkeit vor allem die zunehmenden Disparitäten innerhalb des Regionstyps zu benennen. Während in einigen Agglomerationsräumen die industrielle Arbeitsbasis ersatzlos wegbreicht, gelingt es anderen, sich international als Standort für Finanzen, Wissenschaft oder Kultur zu profilieren. Dabei stehen die Agglomerationsräume in einer zunehmenden Standortkonkurrenz, weil sie sich national, zunehmend aber auch international mit anderen Standorten im Wettbewerb befinden. Aktuell wächst dabei vor allem bei jenen Agglomerationsräumen, die nicht zum Kreis der durch die Ministerkonferenz für Raumordnung ausgewählten Verdichtungsräume mit Metropolfunktion zählen, die Sorge, in der nationalen und internationalen Standortkonkurrenz ins Hintertreffen zu geraten.

Ferner gilt es für die Agglomerationsräume, sich auf die Folgen des demographischen und sozialen Wandels einzustellen. Werden die Bedingungen sich nicht grundlegend ändern, wird die bundesdeutsche Bevölkerung bis zum Jahr 2050 von derzeit 82 Millionen auf etwa 70 Millionen zurückgehen. Begleitet wird dieser Rückgang von einer zunehmenden Singularisierung der Gesellschaft und der Überalterung der Bevölkerung; so werden im Jahr 2050 mehr als ein Drittel der Menschen über 60 Jahre alt sein. Vor diesem Hintergrund stehen die Agglomerationsräume vor der Herausforderung, ihren

Wohnungsbau und ihr Infrastrukturangebot sowohl qualitativ als auch quantitativ an die veränderte Nachfrage anzupassen. Weiterhin gilt es, bei einer vermutlich zunehmenden Zuwanderung von Migrantinnen und Migranten, die Integrationsleistung der Agglomerationsräume sicherzustellen, zu verbessern und Segregation zu vermeiden. Erschwert werden diese Herausforderungen jedoch durch die anhaltende Finanzschwäche der meisten Agglomerationsräume: Während sie auf der Ausgabenseite mit zusätzlichen Belastungen rechnen müssen, gehen ihre Steuereinnahmen schon seit Jahren zurück.

Im Hinblick auf den räumlichen Strukturwandel sind die Agglomerationsräume in zweierlei Hinsicht betroffen. Zum einen kommt es innerhalb der Agglomerationsräume durch anhaltende Suburbanisierungstendenzen zu einer fortschreitenden Schwächung der Kernstädte; die in jüngster Zeit konstatierten Reurbanisierungstendenzen erlauben noch nicht, von einer Trendwende zu sprechen. Die Abwanderung der Bevölkerung geht einher mit einer zunehmenden Verlagerung von Gewerbebetrieben und Einzelhandelsstandorten auf periphere Standorte mit guter MIV-Anbindung im suburbanen Umland. Zum zweiten verlieren zahlreiche Agglomerationsräume im Zuge großräumiger Dekonzentrationstendenzen Bevölkerung und Beschäftigung an die verstädterten und die ländlichen Räume.

Das Junge Forum 2005

Vor dem Hintergrund der skizzierten Herausforderungen und Veränderungen, denen sich die bundesdeutschen Agglomerationsräume ausgesetzt sehen, und ihrer unbestreitbaren Bedeutung für das deutsche Siedlungssystem, widmete sich das Junge Forum 2005 der Akademie für Raumforschung und Landesplanung auf seiner Tagung vom 1. bis 3. Juni 2005 in Gelsenkirchen der Situation und den Perspektiven der bundesdeutschen Agglomerationsräume. Die Gesamthematik wurde in einer Plenumsveranstaltung und vier parallelen Arbeitsgruppen behandelt. Der vorliegende Band dokumentiert die Tagungsbeiträge entsprechend dem Ablauf der Veranstaltung.

Einführend beleuchten Hans H. Blotevogel, Ilse Helbrecht und Wilhelm Schulte das Thema Agglomerationen aus Theorie und Praxis:

Hans H. Blotevogel (Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung) führt in seinem Beitrag unter dem Titel „Metropolregionen in der Raumordnungspolitik – Bloße Rhetorik oder Paradigmenwechsel?“ in die derzeit überaus aktuelle Debatte um die Rolle und die Bedeutung von Metropolen ein. Nach einer einführenden Erläuterung von Metropolregionen als sowohl funktionale als auch räumliche Kategorie zeichnet er den raumordnungspolitischen Diskurs und seine Relevanz seit den 1990er-Jahren nach. Die Bewertung des Diskurses erfolgt auch vor dem Hintergrund des Konfliktes zwischen Wachstums- und Ausgleichspolitik.

Ilse Helbrecht (Universität Bremen, Institut für Geographie) richtet in ihrem Beitrag den Blick auf die Bedeutung der „Stadt als Ressource der Wissensgesellschaft“. Aufbauend auf Untersuchungen in Vancouver und München, erklärt sie die Bedeutung einzelner Städte als Standorte der Wissensproduktion mit dem Faktor „Look and Feel“, also der komplexen Wahrnehmung des Standortes. Klassische Erklärungsansätze greifen zu kurz, wenn sie dessen Bedeutung ignorieren. Begreift man Raum nicht mehr nur als Ort menschlichen Handelns, sondern als eine seiner Ressourcen, fasst man erst sein ganzes „geographisches Kapital“.

Schließlich zeigt Wilhelm Schulte (Freie und Hansestadt Hamburg, Leiter des Amtes für Landesplanung) am Beispiel der Metropolregion Hamburg auf, wie eine zunächst abstrakte Vision für eine Agglomeration konkret umgesetzt werden kann. Dabei weist er

auf die Notwendigkeit zur kontinuierlichen Weiterentwicklung der Organisationsstrukturen in regionalen Gefügen ebenso hin wie auf die wachsende Mitverantwortung der Agglomerationen für periphere Räume, sodass deren Wirkungsradius weit über die Metropolregion hinaus reichen könnte.

Für die anschließend parallel durchgeführten Arbeitsgruppen wurden aus der Vielfalt der möglichen Ansätze vier Themenbereiche herausgegriffen:

Zwischen High-Tech und Arbeitslosigkeit – Welche ökonomischen Perspektiven haben deutsche Agglomerationsräume?

Die vielfach diskutierte Dichotomie von Agglomerationsräumen auf der einen Seite und ländlich-peripheren bzw. gering verdichteten Gebieten auf der anderen Seite erscheint heute zunehmend als Vereinfachung. Vielmehr ist ein differenzierender Blick auf das Gefüge der deutschen Agglomerationsräume unabdingbar, um auf die wirtschaftlichen Disparitäten und Polarisierungsprozesse innerhalb dieser Raumkategorie hinzuweisen. Eine der Kernfragen dieser Arbeitsgruppe (Moderation: Michael Kiehl und Stefano Panebianco) war es daher, ob und wie sich die deutschen Agglomerationsräume hinsichtlich ihrer ökonomischen Ausgangssituation und Perspektiven typisieren lassen. Darüber hinaus wurden die Ursachen der unterschiedlichen Entwicklungspfade und Möglichkeiten zur raumplanerischen oder raumwirtschaftspolitischen Steuerung diskutiert.

Kooperation als Erfolgsfaktor? Regionale und interkommunale Zusammenarbeit in Agglomerationen

Vor dem Hintergrund des sich stetig verschärfenden nationalen und internationalen Wettbewerbs der Wirtschaftsstandorte wird die regionale bzw. interkommunale Zusammenarbeit in Agglomerationsräumen zunehmend unverzichtbar, um die eigene Wettbewerbsposition zu stärken. Diese Arbeitsgruppe (Moderation: Nina Hangebruch und Frank Osterhage) hat sich deshalb mit der Vielfalt verschiedener Motive, Handlungsfelder und Organisationsformen derartiger Kooperationen in unterschiedlichen Agglomerationsräumen in Deutschland und dem europäischen Ausland beschäftigt und Erfolgsfaktoren für die Gestaltung regionaler bzw. interkommunaler Kooperationsprozesse herausgearbeitet.

Lebensraum und Designerregion: Soziale Vielfalt, individuelle Nutzung, strategische Gestaltung

In dieser Arbeitsgruppe (Moderation: Achim Prosek und Katrin Weiß) wurden Herausforderungen und Potenziale von Agglomerationsräumen definiert und diskutiert, die sich aus den vielfältigen Gestaltungsoptionen und -strategien ergeben. Dabei wurde zum einen das Forschungsvorhaben „Stadt2030“ betrachtet: Neben der Darstellung von beispielhaften Umsetzungsstrategien wurde auch der theoretisch-abstrakten Perspektive Rechnung getragen. Zum anderen wurde über landschaftsarchitektonische bzw. landschafts- und naturraumgestalterische und identitätsstiftende Aspekte diskutiert.

Aktuelle Aspekte der Siedlungsentwicklung in Agglomerationen

Die Prognosen zur Siedlungsentwicklung in Agglomerationen zeichnen ein überwiegend negatives Bild: Die zunehmende Inanspruchnahme der Umweltmedien Boden, Wasser und Luft bei gleichzeitigen Überhängen unzeitgemäßer Wohnungsbestände, steigender Mobilität und Anpassungsproblemen überalterter Infrastruktursysteme sind

dabei nur einige der Stichworte. Fragen zur Steuerung einer stärkeren Innenentwicklung in Agglomerationsräumen mithilfe eines regionalen Flächenmanagements und einzelne Aspekte der Siedlungsentwicklung wie etwa die Infrastrukturausstattung in wachsenden und schrumpfenden Regionen oder die Verkehrsentwicklung standen daher im Mittelpunkt dieser Arbeitsgruppe (Moderation: Felix Blasch und Yasemin Utku).

Literatur

- Böltken, F.; Irmen, E. (1997): Neue siedlungsstrukturelle Regions- und Kreistypen. In: Mitteilungen und Informationen der BfLR, H. 1, S. 4-5.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2004): INKAR – Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung, Ausgabe 2004. Bonn.
- Enquetekommission des Landtags NRW „Zukunft der Städte in NRW“ (2004) (Hrsg.): Bericht der Enquetekommission. Düsseldorf.
- Fachkommission Stadtentwicklung der Heinrich-Böll-Stiftung (2004): Stadtpolitik braucht neue Kraft. Ein Plädoyer. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Zukunft der Städte: Zentrale Orte, öde Orte, Lebensorte? Forum Kommune: Politik, Ökonomie, Kultur; Beilage „Zukunft der Städte“.

Hans Heinrich Blotevogel

Metropolregionen in der Raumordnungspolitik – Bloße Rhetorik oder Paradigmenwechsel?

1 Einleitung: Der Diskurs über Metropolregionen

Am 28. April 2005 beschloss die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO), den Kreis der bisher sieben „Europäischen Metropolregionen“ um vier weitere zu vergrößern: Nürnberg, Rhein-Neckar, Hannover-Braunschweig-Göttingen sowie Bremen-Oldenburg. Die dortige Regionalpresse jubelte. „Wir sind Metropolregion!“ titelten die „Nürnberger Nachrichten“.

Selten hat die Bundesraumordnung eine solche öffentliche Resonanz erfahren. War das ein mediales Strohfeuer, bloße Rhetorik? Oder steckt mehr dahinter? Ist das möglicherweise ein Anzeichen für eine inhaltliche und prozedurale Neuorientierung, gar für einen raumordnungspolitischen Paradigmenwechsel?

Im Folgenden soll diese Frage in vier Schritten zu beantworten versucht werden: Zunächst wird der Diskurs über Metropolregionen in der deutschen Raumordnungspolitik skizziert. Dann wird das Raumordnungskonzept der „Metropolregion“ erläutert. Der dadurch akzentuierte mögliche Konflikt zwischen Wachstums- und Ausgleichspolitik steht im Mittelpunkt des dritten Abschnitts, und zum Schluss wird in einer resümierenden Bewertung eine Antwort auf die Ausgangsfrage gegeben.

Für die deutsche Raumordnungspolitik waren Metropolen und Metropolregionen lange Zeit kein Thema. Die deutsche Raumordnungspolitik wurde nach dem Zweiten Weltkrieg im Wesentlichen mit der Zielsetzung des interregionalen Ausgleichs begründet: Vor dem Hintergrund der Gefahr passiver Sanierung in den ländlichen Räumen und einer drohenden Überlastung der wachsenden Verdichtungsräume verfolgte sie in den 1960er- und 1970er-Jahren eine Politik des „mittleren Weges“ mit der Förderung Zentraler Orte zur Stabilisierung der ländlichen Räume und einer „Entlastung“ der Ballungsgebiete. Dieses Programm wurde von einem breiten politischen Konsens getragen, denn es verdeckte latente interregionale Verteilungskonflikte, indem es auf eine vermeintlich gerechte räumliche Verteilung des – scheinbar grenzenlosen – Wachstums gerichtet war.

In den 1990er-Jahren änderten sich in fundamentaler Weise die sozioökonomischen Rahmenbedingungen. Die deutsche Einigung und ihre Folgen, die europäische Integration, die weltweite Entgrenzung der Märkte und die damit verbundene globale Standortkonkurrenz sowie die lang andauernde Wachstumsschwäche der deutschen Volkswirtschaft mögen als Stichworte genügen.

Die Raumordnungspolitik reagierte auf die Veränderung der Rahmenbedingungen mit einer vorsichtigen Neujustierung ihrer normativen Ausrichtung, und zwar in zweifacher Hinsicht: Erstens wurde die Leitvorstellung der nachhaltigen Entwicklung mit der bekannten Ziele-Trias (Ökologie-Ökonomie-Soziales) eingeführt und damit indirekt das interregionale Ausgleichsziel ein Stück weit relativiert. Zweitens traten unter dem Eindruck anhaltender Massenarbeitslosigkeit die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums und die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit in den Vordergrund. Damit wurden Metropolen zu einem Thema der Raumordnungspolitik.

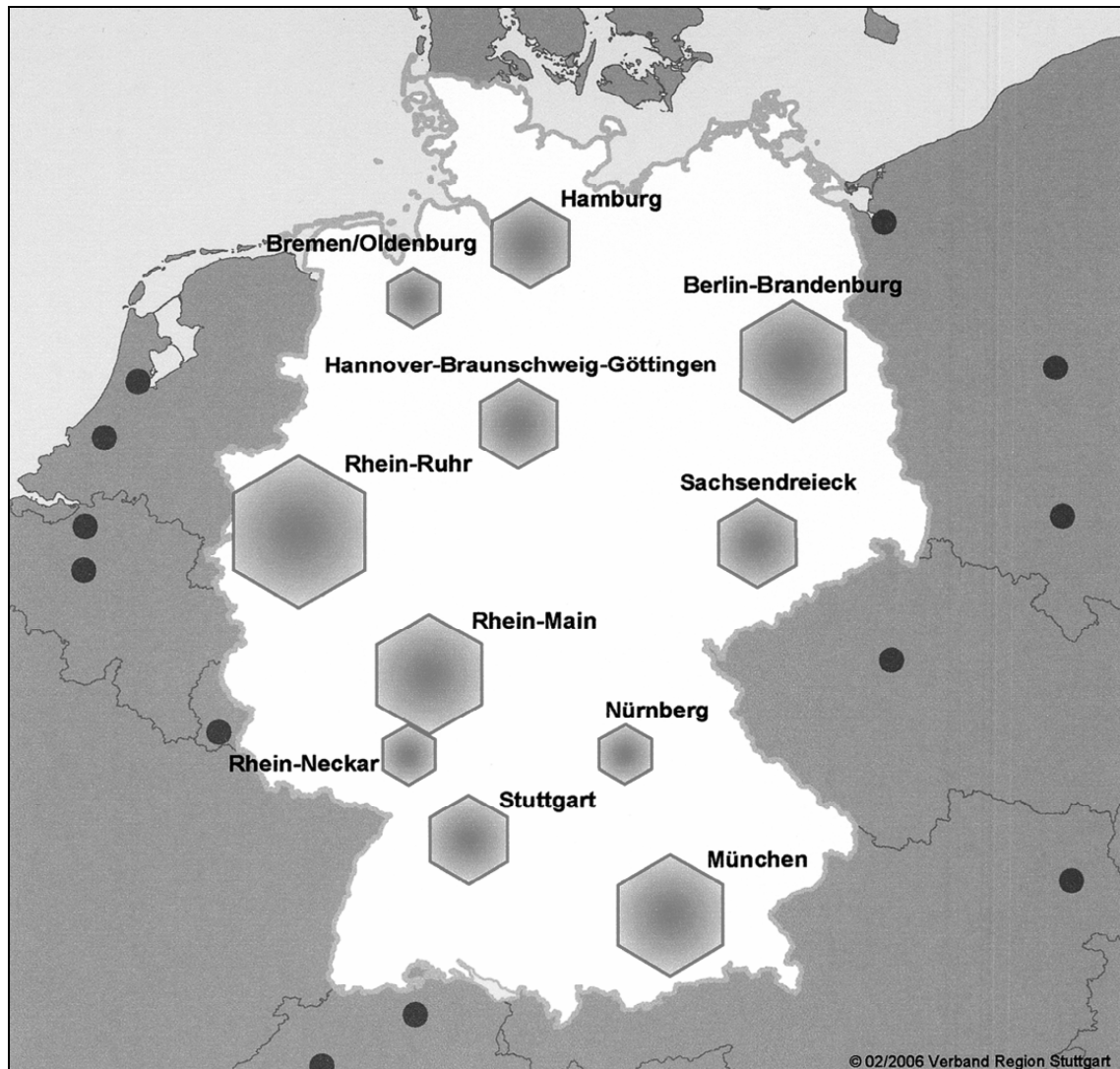
Der raumordnungspolitische Fachdiskurs über Metropolregionen begann Anfang der 1990er-Jahre. Nach der deutschen Einigung stand die Raumordnung vor einer Neuausrichtung, und die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes und die Vorbereitung des EUREK lenkten den Blick auf die internationalen Verflechtungen Deutschlands. Im „Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen“, den die MKRO am 8. März 1995 beschloss, wurde die Bedeutung der europäischen Metropolregionen für die Raumentwicklung in Deutschland und Europa betont und die Stärkung ihrer Funktionen als Aufgabe der Raumordnungspolitik hervorgehoben. Explizit genannt werden dort die sechs Metropolregionen Berlin-Brandenburg, Hamburg, München, Rhein-Main, Rhein-Ruhr und Stuttgart, ergänzt um eine siebte „potenzielle Metropolregion“ Halle/Leipzig-Sachsendreieck. In einem weiteren Beschluss vom 3. Juni 1997 hob die MKRO diese Einschränkung auf und sprach von sieben Metropolregionen.

Die MKRO definiert Metropolregionen als „räumliche und funktionale Standorte, deren herausragende Funktionen im internationalen Maßstab über die nationalen Grenzen hinweg ausstrahlen. Als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung sollen sie die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten und dazu beitragen, den europäischen Integrationsprozess zu beschleunigen“ (BMBau 1995, S. 27).

In den folgenden Jahren übernahmen zwar einige Länder die Kategorie der Metropolregion in ihre Raumordnungspläne und -programme – so beispielsweise Nordrhein-Westfalen bereits 1995 –, aber von einem breiten Echo in der politischen Öffentlichkeit konnte kaum die Rede sein. Das änderte sich erst in den ersten Jahren nach der Jahrtausendwende, als sich in weiteren vier Stadtregionen Initiativen mit dem Ziel bildeten, in den Kreis der Metropolregionen aufgenommen zu werden. Im Unterschied zu der ein Jahrzehnt zuvor geführten Diskussion wurde die Frage der strategischen Selbstbeschreibung als Metropolregion und deren förmliche „Anerkennung“ durch die MKRO nun mit zum Teil breiter regionaler Unterstützung und Medienresonanz geführt.

Nach längeren, intern durchaus kontrovers geführten Diskussionen beschloss dann die MKRO am 28. April 2005, den Kreis der bis dahin sieben Metropolregionen um weitere vier auf elf zu erweitern, indem nun zusätzlich Bremen-Oldenburg, Hannover-Braunschweig-Göttingen, Nürnberg sowie Rhein-Neckar ebenfalls in diese Kategorie aufgenommen wurden. Der kurze Zeit später publizierte Raumordnungsbericht 2005 greift das Thema „Metropolregionen“ in einer bemerkenswert ausführlichen Weise auf und dokumentiert damit, dass diese Raumordnungskategorie inzwischen offenbar einen herausragenden Stellenwert erhalten hat. Ergänzend zu den normativen Aussagen des MKRO-Beschlusses enthält der Raumordnungsbericht eine interessante indikatorengestützte Funktionsanalyse mit dem Versuch einer Messung der Städte nach dem Umfang ihrer Metropolfunktionen.

Abb. 1: Metropolregionen in Deutschland seit April 2005



Quelle: Verband Region Stuttgart

2 Was sind „Metropolregionen“?

Aus der oben zitierten Definition der MKRO ergibt sich, dass der Begriff der Metropolregion sowohl eine funktionale als auch eine räumliche Kategorie ist. Im funktionalen Sinne ist eine Metropolregion ein Standort – genauer: ein räumlicher Standort-*Cluster* – von metropolitenen Einrichtungen, die großräumig wirksame Steuerungs-, Innovations- und Dienstleistungsfunktionen ausüben und insofern als Motoren der Regional- und Landesentwicklung wirken. Im räumlichen Sinne besteht eine Metropolregion aus einer oder mehreren nahe beieinander gelegenen großen Städten einschließlich ihrer Umlandräume, soweit diese eine vergleichbare Standortqualität besitzen (vgl. Blotevogel 2005).

Hinsichtlich der räumlichen Struktur lassen sich zwei Typen unterscheiden: *Monozentrische* Metropolregionen bestehen aus einer großen Kernstadt und deren Umland (z. B. Berlin-Brandenburg, Hamburg, München). *Polyzentrische* Metropolregionen bestehen aus einer Gruppe mehr oder weniger gleichwertiger Kernstädte sowie deren sub-

urbanen bzw. zwischenstädtischen Räumen (z.B. Rhein-Ruhr). Die Metropolregionen Rhein-Main und Stuttgart nehmen eine Zwischenstellung ein.

Der Begriff der Metropolregion verbindet bewusst zwei scheinbar gegensätzliche Elemente: Metropole und Region. Der traditionelle Idealtyp der Metropole wird durch die kompakten Groß- und Weltstädte des 19. und frühen 20. Jahrhunderts wie Paris, London, Wien und Berlin verkörpert. Mit dem Begriff der Region assoziieren wir hingegen flächenhafte, mehrere Gemeinden umfassende Räume wie zum Beispiel das seit 1920 durch einen Kommunalverband zusammengefasste Ruhrgebiet. Allerdings haben sich schon seit dem 19. Jahrhundert und verstärkt durch die Suburbanisierung des 20. Jahrhunderts die ehemals kompakten Großstädte wie Paris, Wien, Berlin usw. durch ihr Außenwachstum weit in ihr Umland hinein ausgedehnt. Für diesen neuen Typ von Siedlungsagglomerationen hat man in Deutschland in Anlehnung an die nordamerikanische „*Metropolitan Area*“ bekanntlich den Begriff der „Stadtregion“ geprägt. Der Terminus „Metropolregion“ beruht auf einer ähnlichen Logik: Er soll dem Faktum gerecht werden, dass sich auch ehemals monozentrische Metropolen heute immer mehr zu tendenziell polyzentrischen Metropolregionen wandeln. Das sicherlich einprägsamste Referenzmodell dafür ist Los Angeles; in abgeschwächter Form gilt dies aber auch für die europäischen Metropolen wie Paris und London, die nicht nur als Siedlungsagglomerationen, sondern auch als metropolitane Standort- und Funktionsräume längst zu Metropolregionen geworden sind.

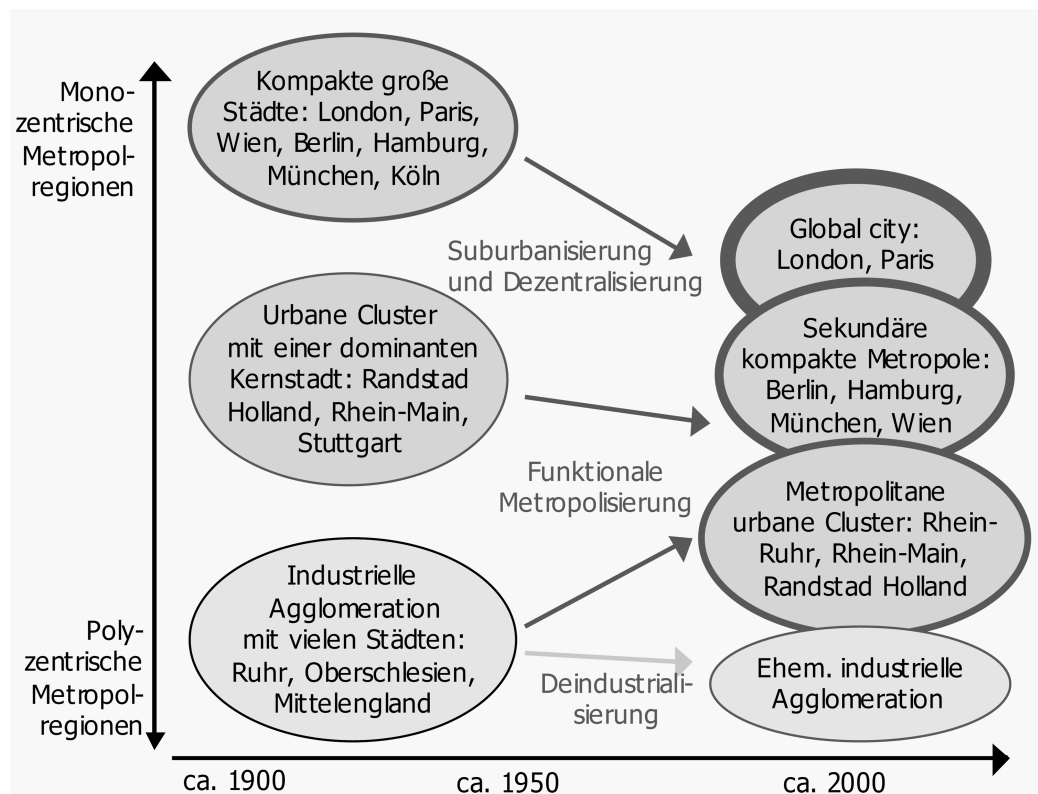
In historischer Sicht lässt sich eine tendenzielle Konvergenz zwischen den ehemals kompakten historischen Metropolen wie Paris, Berlin, Hamburg usw. einerseits sowie den ehemals industriell dominierten polyzentrischen Siedlungsagglomerationen beobachten: Während sich die klassischen Metropolen durch Suburbanisierung und Dekonzentration allmählich zu flächenhaften, mehrpoligen Metropolregionen wandeln, ist es bei den früheren Industrieagglomerationen der Prozess der funktionalen Metropolisierung, der aus Industrieregionen wie dem Ruhrgebiet Metropolregionen werden lässt.

Mit dem Begriff der funktionalen Metropolisierung bezeichnen wir einen Funktionswandel, bei dem die tradierte industrielle Produktionsbasis schrumpft und stattdessen neue metropolitane Wirtschaftszweige wie Unternehmensverwaltungen, Forschung und Entwicklung, Luftverkehr, Finanzwesen, unternehmensorientierte Dienstleistungen, Kultur usw. die wirtschaftliche Basis der Stadtregion prägen. Dieser Wandel ist selbstverständlich kein Automatismus, denn nicht allen Industrieregionen gelingt der Übergang von einer Industrieregion zur postindustriellen Metropolregion.

Abbildung 2 verdeutlicht den Prozess der tendenziellen Konvergenz, der im Ergebnis zu einer hierarchischen Ausdifferenzierung des Systems der Metropolregionen führt.

Metropolregionen sind nicht nur große Siedlungsagglomerationen, sondern vor allem Standorte bedeutender Metropolfunktionen. Die Flächengröße oder Bevölkerungszahl einer Siedlungsagglomeration macht diese noch nicht zu einer Metropolregion; entscheidend ist vielmehr, dass hier bedeutende Metropolfunktionen lokalisiert sind. Allerdings sind Siedlungsgröße und Metropolität auch nicht völlig unabhängig voneinander: Ein komplettes metropolitane Funktionsspektrum impliziert einen Beschäftigungssockel von mehreren zigtausend überwiegend höher qualifizierten und gut bezahlten Arbeitsplätzen. Hinzu kommen vor- und nachgelagerte Wirtschaftszweige, insbesondere der sog. *Nonbasic*-Sektor, der vor allem haushaltsbezogene Dienstleistungen umfasst. Insofern kann bei der Mindestgröße einer Metropolregion von einer Bevölkerungszahl von rund 500.000 in der Kernstadt und rund 1,5 Mio. in der gesamten Region ausgegangen werden.

Abb. 2: Konvergenz mono- und polyzentrischer Metropolregionen?



Quelle: Eigener Entwurf

Über die Definition und Typisierung der Metropolfunktionen gibt es in der Fachliteratur unterschiedliche Angaben. In Anlehnung an die einschlägige Literatur über Weltstädte, *Global Cities*, Städtesysteme usw. hat der Verfasser eine Systematik vorgeschlagen, die inzwischen in der deutschen Fachliteratur eine breite Akzeptanz erfahren hat und beispielsweise auch vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung bei der empirischen Analyse der Metropolregionen im Raumordnungsbericht 2005 zugrunde gelegt worden ist. Dabei wird zwischen den drei Funktionsbereichen (1) Entscheidungs- und Kontrollfunktion, (2) Innovations- und Wettbewerbsfunktion sowie (3) Gateway-Funktion unterschieden:

(1) Entscheidungs- und Kontrollfunktion

Privatwirtschaft	Headquarter nationaler und internationaler Unternehmen Banken, Börse, Finanzwesen, spezialisierte Dienstleister
Staat	Regierung, Behörden
Sonstige	Supranationale Organisationen (EU, UN usw.), internationale Nichtregierungsorganisationen (NGO)

(2) Innovations- und Wettbewerbsfunktion

Erzeugung und Verbreitung von Wissen, Einstellungen, Werten usw.

Wirtschaftliche u. technische Innovationen	F&E-Einrichtungen, Universitäten, wissensintensive Dienstleister
Soziale und kulturelle Innovationen	Kulturelle Einrichtungen (Theater, Museen usw.), Orte sozialer Kommunikation

(3) Gateway-Funktionen

Zugang zu Menschen	Fernverkehrsknoten, insbesondere Luftverkehr
Zugang zu Wissen	Medien (Fernsehen, Printmedien usw.), Kongresse, Bibliotheken, Internet-Server
Zugang zu Märkten	Messen, Ausstellungen

Ein Arbeitskreis der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, der sich gegenwärtig mit einer breiteren wissenschaftlichen Fundierung des Raumordnungskonzepts der Metropolregion befasst, schlägt vor, darüber hinaus einen vierten Funktionsbereich vorzusehen:

(4) Symbol-Funktion Image, Kultur, Medien, Events, Stadtgestalt

Wie sind diese vier Metropolfunktionen in den großen Metropolregionen Deutschlands ausgeprägt? Bekanntlich fehlt in Deutschland eine dominierende Metropolregion vom Range Londons oder Paris'; stattdessen sind die höchstrangigen Metropolfunktionen auf mehrere Metropolregionen verteilt, sodass sie ein arbeitsteiliges System ausbilden: Berlin ist Regierungs-, Medien- und Kulturstadt, dort fehlen aber Unternehmensverwaltungen, Banken und Versicherungen. Ganz anders sieht das metropolitane Profil von Rhein-Main aus: Der mit Abstand größte deutsche Flughafen, Banken, Unternehmenssitze und unternehmensorientierte Dienstleistungen bestimmen hier das metropolitane Profil.

Tab. 1: Ausprägungen der Metropolfunktionen in den fünf größten Metropolregionen Deutschlands

	Berlin- Brandenburg	Hamburg	Rhein-Ruhr	Rhein-Main	München
A. Entscheidungs- und Kontrollfunktion					
Headquarter großer Unternehmen	X	XX	XXX	XX	XXX
Banken, Börsen, Finanzdienstleistungen	X	X	XX	XXX	XX
Versicherungen	0	XX	XXX	X	XXX
Höherwertige Wirtschaftsdienste	XX	XX	XXX	XX	XX
Staat	XXX	0	XX	X	X
Botschaften, Konsulate	XXX	X	XX	XX	X
Verbände, Organisationen o. Erwerbschar.	XXX	X	XXX	X	X
B. Innovations- u. Wettbewerbsfunktion					
(Staatlich finanzierte) Grundlagenforschung	XXX	X	XX	X	XXX
Hochschulen, Studierende	XXX	X	XXX	XX	XXX
(Privatwirtschaftl.) Forschung & Entwicklung	X	X	XXX	XX	XXX
Innovationsdichte, Patentanmeldungen	X	X	XXX	XXX	XXX
Wissensintensive Dienstleistungen	X	X	XX	XX	XXX
High-Tech-Industrien	X	X	XX	XXX	XXX
C. Gateway-Funktion					
Luftverkehr	X	X	X	XXX	XX
Bahn, insb. Hochgeschwindigkeitsbahnen	XX	XX	XXX	XXX	XX
Lage im Autobahnnetz	XX	XX	XXX	XXX	XX
Güterverkehrszentrum	X	XXX	XXX	XXX	X
Handelsvertretungen	XX	XX	XX	XXX	X
Messen und Ausstellungen	X	0	XXX	XXX	XX
Kongresse	XXX	XX	XXX	XX	XXX
D. Symbol-Funktion					
Funk- und Print-Medien	XXX	XX	XXX	XX	XXX
Verlage	XXX	XX	XX	X	XXX
Theater, Museen	XXX	X	XX	XX	XXX
Kunst (Bild. Kunst, Musik, Literatur)	XXX	X	X	X	XXX
Architektur, Skyline	XX	XX	X	XX	XX

Quelle: eigener Entwurf

Ein Versuch, die Stärken und Schwächen der fünf größten deutschen Metropolregionen hinsichtlich der vier genannten metropolitanen Funktionsbereiche etwas genauer zu bestimmen, ist in Tabelle 1 wiedergegeben. Die Zahl der Kreuzchen signalisiert den Umfang und die Bedeutung der jeweiligen Metropolfunktionen, wobei allerdings nicht der Anspruch einer metrisch skalierten Qualifizierung erhoben wird. Die Angaben basieren auf eigenen Untersuchungen sowie auf dem im Raumordnungsbericht 2005 wiedergegebenen Analyseansatz des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Es muss allerdings angemerkt werden, dass die empirische Datengrundlage durchaus lückenhaft und verbesserungsbedürftig ist, sodass die Angaben teilweise einen hypothetischen Charakter besitzen.

Das strategische Konzept der Metropolregion bedeutet für die Raumordnungspolitik sowohl in inhaltlicher als auch in prozeduraler Hinsicht eine – durchaus umstrittene – Innovation. In den Dokumenten der MKRO und des Raumordnungsberichts wird die Rolle der Metropolregionen vor allem mit wirtschaftlichem Wachstum, ökonomisch-technischen Innovationen sowie internationaler Wettbewerbsfähigkeit verknüpft, also eher mit wirtschaftspolitischen als mit klassischen raumordnungspolitischen Zielsetzungen. Damit ist aber auch eine prozedurale Neuorientierung verbunden, denn wenn von einer „Stärkung der Funktionsfähigkeit der Metropolregionen“ die Rede ist, so kann dies nicht dahingehend verstanden werden, dass ein neuer „Fördertatbestand Metropolregion“ mit dem Ziel einer interregionalen Ressourcenverteilung ausgerufen wird. Es geht vielmehr darum, dass sich die Metropolregionen selbst als solche konstituieren und die dortigen verantwortlichen Akteure eine Politik und Planung betreiben, die auf die systematische Entfaltung der metropolitanen Entwicklungspotenziale ausgerichtet wird.

Die mit dem Konzept der Metropolregionen verbundene prozedurale Neuorientierung äußert sich auch in neuen *Governance*-Formen. Der Konstanzer Politikwissenschaftler Joachim Blatter hat darauf hingewiesen, dass neben den traditionellen Formen des normorientierten Handelns gegenwärtig immer mehr neue Formen des politischen Handelns, insbesondere das kommunikative und das dramaturgische Handeln, an Bedeutung gewinnen (Blatter 2005). Das Raumordnungskonzept der „Metropolregion“ dokumentiert deutlich diesen prozeduralen Wandel der Steuerungsformen:

Das *normorientierte Steuerungshandeln*, das in der traditionellen Raumplanung dominierte, verliert tendenziell an Bedeutung. Es bleibt allerdings wichtig für fest organisierte Regionen und für die Regionalplanung, insbesondere in den Regionen Hannover und Stuttgart sowie in eingeschränkter Form auch in Frankfurt und Rhein-Ruhr. Die dortigen Regionen sind meist relativ eng abgegrenzt und genügen insofern kaum den großräumigeren Kooperationsansätzen der Metropolregionen.

Das *nutzenorientierte Steuerungshandeln* äußert sich in Verhandlungen, Verträgen und Zweckverbänden. Diese Form wird gelegentlich gewählt, um Verwaltungsreformen zu vermeiden (Beispiele: Regionalverband Ruhr; Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg, Regionalplanung Rhein-Neckar). Für die Metropolregionen können solche Institutionen durchaus eine geeignete Organisationsform sein, sofern der räumliche Zuschnitt zweckmäßig gewählt ist.

Das *kommunikative Steuerungshandeln* in Form von Konferenzen, Allianzen und Diskursen ist gegenwärtig der am meisten gebrauchte Handlungstyp der *Metropolitan Governance*. Zwar ist der Grad der Verbindlichkeit in der Regel gering, aber oft mündet das kommunikative Handeln in festere Formen des nutzenorientierten Handelns einerseits oder in dramaturgisches Handeln andererseits.

Das *dramaturgische Handeln* umfasst vor allem die Veranstaltung von *Events* (z. B. Kulturfestivals oder Sportgroßereignisse), die Durchführung von Image- und Standort-Kampagnen sowie die Planung und Realisierung von Leuchtturm-Projekten mit symbolischer Wirkung. Dieser Handlungsmodus scheint immer mehr zu einem charakteristischen Merkmal der *Governance* von Metropolregionen zu werden.

Wie verläuft ein solcher Prozess der Selbst-Konstituierung als Metropolregion? Unser Wissen darüber ist noch sehr begrenzt, aber eines ist klar: Eine Stadtregion wird nicht allein dadurch zu einer Metropolregion, dass die MKRO dieses Etikett vergibt oder dass lokale Politiker und Medien öffentlich den Anspruch erheben. Der Konstituierungsprozess als Metropolregion umfasst (mindestens) zwei Stufen:

Zunächst erfolgt in der Region ein Diskurs der Selbstfindung und Selbstbeschreibung als Metropole bzw. Metropolregion. Es geht dabei um die Frage, inwieweit in einer Region die Metropolfunktionen als charakteristische, identitätsstiftende Merkmale aufgefasst und inwieweit diese Merkmale nicht nur einer einzelnen Stadt, sondern einer ganzen Region zugeordnet werden. Beteiligte dieses Diskurses sind Medien, Verbände, Politiker und Wissenschaftler. Sie thematisieren die Eigenschaften, Funktionen und Symbole der betreffenden Stadt bzw. Region als Metropole: die ökonomischen Funktionen wie Unternehmens-*Headquarter*, spezialisierte Dienstleister, High-Tech-Unternehmen und Banken, die kulturellen Funktionen wie Theater, Museen, Festivals usw., die metropolitane Infrastruktur wie insbesondere Flughäfen, die Funk- und Print-Medien, die metropolitane *Skyline*, die soziokulturellen „Szenen“, die neuen urbanen Lebensstile usw. Charakteristisch für diesen Diskurs sind auch Vergleiche mit anderen Metropolen, sei es in Form von mehr oder weniger seriösen *Benchmarking*-Untersuchungen und *Rankings*, sei es in Form von eher feuilletonistischen Vergleichen mit anderen Metropolen und Metropolregionen des In- und Auslandes. In diesen Diskursen vermischen sich in der Regel analytische und normative Aussagen, d. h. es geht nicht nur um die Beschreibung dessen, „was ist“, sondern auch um Bewertungen von Stärken und Defiziten und entweder explizit oder implizit um metropolenorientierte Politik.

Das ist mehr als eine belanglose Rhetorik, denn dieser Diskurs führt zu einer allmählichen Verschiebung des städtischen und regionalen Selbstverständnisses, gleichsam zu einer neuen „mental Geografie“. Die Verschiebung umfasst mindestens zwei Aspekte: erstens eine Akzentuierung der modernen Technologie- und Dienstleistungsökonomie (anstelle der traditionellen Industrieökonomie) und zweitens eine Akzentuierung der internationalen und globalen Einbettung und Vernetzung (anstelle der traditionellen nationalen Perspektive). Erst wenn diese Verschiebung zu einer Selbstbeschreibung der Region als Metropolregion geführt hat und damit die Bereitschaft der politischen Öffentlichkeit, der Medien und der politisch Verantwortlichen zu einer metropolenorientierten Entwicklungspolitik entstanden ist, ist die Voraussetzung dafür gegeben, dass die Option der Metropolregion in praktische Politik umgesetzt wird.

Wie könnte und müsste eine solche Politik aussehen? Bei dem gegenwärtigen Stand der Diskussion (Knapp; Kunzmann; Schmitt 2004) können dazu allenfalls erste Überlegungen angestellt werden, die im Folgenden in vier Thesen stichwortartig angedeutet werden sollen:

1. Die wirtschaftliche Basis der Metropolregionen wird immer weniger durch die industrielle Fertigung, sondern vor allem durch unternehmensorientierte Dienstleistungen (wie Finanzwesen, Versicherung, *Consulting*), durch Medien, Wissenschaft, Forschung und Entwicklung, durch Kultur und Tourismus bestimmt. Handel, Verkehr und Logistik nehmen eine mittlere Position ein. Dieser Strukturwandel hin zu metropolitenan Wirtschaftszweigen ist nicht mit einem einfachen sektoralen Wan-

del von der Industrie zum Dienstleistungssektor zu verwechseln, denn in den Metropolregionen sind weiterhin Industrieunternehmen mit ihren Verwaltungen, F&E-Abteilungen sowie wissens- und technologieintensiven Produktionsbetrieben lokalisiert, weil diese ebenso wie die metropolitanen Dienstleistungsunternehmen von den Agglomerationsvorteilen profitieren.

2. Metropolenorientierte Politik ist in erster Linie Standortpolitik (und nicht Ressourcenverteilungspolitik). Sie umfasst mehrere Handlungsfelder, darunter eine durchgängige Marketing-Strategie nach innen und außen (die nicht mit einfacher Standortwerbung verwechselt werden darf), die Sicherung und Verbesserung der harten Standortfaktoren (Flächen, Verkehr, Arbeitsmarkt usw.) ebenso wie die Sicherung und Verbesserung der weichen Standortfaktoren (Kultur, Wohnen, Freizeit, Umwelt, Bildung, soziale Integration, Toleranz und Weltoffenheit) sowie schließlich die systematische Vernetzung nach innen und nach außen (national, europäisch, weltweit). Wichtige Rollen übernehmen in diesem Zusammenhang die regionale Wirtschaftsförderung und die Regionalplanung.
3. Metropolenorientierte Politik bedeutet nicht automatisch eine einfache Anpassung an die vermeintlichen Erfordernisse des Weltmarkts. Es geht vielmehr um deren sozial-, kultur- und umweltverträgliche politische Ausgestaltung, so wie es der Leitvorstellung der „nachhaltigen Entwicklung“ entspricht. Es darf und muss insofern auch keinen Widerspruch zwischen Metropolität und der Ortsbezogenheit der Lebenswelten der hier lebenden Menschen geben. Richtig verstanden ist Metropole beides: Weltoffenheit und Kiez. Die Menschen leben zugleich in einer Metropolregion und in ihrem Quartier.
4. Metropolenorientierte Politik kann nicht verordnet werden, weder von einer einzelnen Stadt noch von der betreffenden Landesregierung. Sie muss sich gründen auf einem entsprechenden Selbstverständnis der Bevölkerung und der handelnden Akteure. Breit angelegte Leitbildprozesse können helfen, den Diskurs auf einer breiteren Basis in Gang zu bringen und eine entsprechende Identität zu stiften.

In den einzelnen Metropolregionen Deutschlands ist der Prozess der regionalen Konstituierung unterschiedlich weit vorangekommen. Relativ weit ist in dieser Hinsicht die Metropolregion Hamburg, wo bereits 1996 und 2000 Regionale Entwicklungskonzepte aufgestellt und 2005 eine neue, feste Organisationsstruktur mit Regionalkonferenz, Regionsrat, Lenkungsausschuss, Geschäftsstelle und Facharbeitsgruppen beschlossen wurde, die zum Beginn des Jahres 2006 eingeführt worden ist (Knieling 2006). Mit der strategischen Ausrichtung einer „wachsenden Metropolregion“ wurde das von der Kernstadt Hamburg im Jahre 2002 beschlossene Leitbild „Metropole Hamburg – wachsende Stadt“ auf die metroregionale Ebene übertragen. Die drei beteiligten Länder haben Förderfonds gebildet, aus denen regional bedeutsame Projekte finanziert werden.

Über eine feste, leistungsfähige Organisationsstruktur verfügt die Region Stuttgart. Der Verband Region Stuttgart verfolgt eine systematische strategische Entwicklungspolitik, um die Metropolregion Stuttgart im internationalen Standortwettbewerb zu positionieren. Allerdings ist dort umstritten, ob das verhältnismäßig eng abgegrenzte Verbandsgebiet der Region Stuttgart mit der Metropolregion gleichgesetzt werden kann.

Ein ähnliches Problem besteht im Rhein-Main-Raum. Der dortige Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main umfasst nur den engeren Verflechtungsraum Frankfurts, beispielsweise ohne Darmstadt und Wiesbaden. Immerhin gelang es 2003/04, gemeinsam mit dem südhessischen Regierungspräsidium in einem breiten Diskussionsprozess ein regionales Leitbild unter dem Titel „Frankfurt/Rhein-Main 2020

– die europäische Metropolregion“ zu erarbeiten. Allerdings umfasst auch der südhessische Regierungsbezirk Darmstadt nicht die gesamte Metropolregion, da im Westen das rheinland-pfälzische Mainz und im Osten das bayerische Aschaffenburg nicht mit einbezogen sind.

Ein Leitbildprozess ist inzwischen (Frühjahr 2006) auch in der Metropolregion Berlin-Brandenburg initiiert worden. Dort war außer der Stadt Berlin in Brandenburg zunächst nur der engere Verflechtungsraum, also der sog. Berliner Speckgürtel, zur Metropolregion gerechnet worden. Im Jahre 2005 kamen die Berliner Senatsverwaltung und die brandenburgische Landesregierung jedoch überein, künftig das gesamte Land Brandenburg mit einzubeziehen. Aus fachlicher Sicht muss diese Flächenüberdehnung des Metropolregionskonzepts sehr kritisch gesehen werden, weil nicht erkennbar ist, wie die peripheren Landesteile Brandenburgs in einer realistischen Weise in eine metropolitane Entwicklungspolitik mit einbezogen werden können, aber landespolitisch ist es natürlich prekär, wenn durch die räumliche Teilung des Landes in den engeren Verflechtungsraum und die äußere Peripherie der Eindruck erzeugt wird, die nicht zur Metropolregion gehörenden Landesteile sollten von positiven Entwicklungen abgekoppelt werden.

Lebhafte Diskussionen über das Selbstverständnis als Metropolregion, über die Bildung geeigneter Institutionen und über die Erarbeitung von metroregionalen Leitbildern finden auch in den neuen, im April 2005 von der MKRO „anerkannten“ Metropolregionen statt. Beispielsweise wurde in der Metropolregion Rhein-Neckar durch einen Staatsvertrag der drei beteiligten Länder Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz ein länderübergreifender „Verband Region Rhein-Neckar“ gebildet, der künftig außer Regionalplanungsaufgaben auch den strategischen Gedanken der Metropolregion Rhein-Neckar voranbringen soll.

Werfen wir zum Abschluss dieses Abschnitts einen Blick auf die mit Abstand größte Metropolregion Rhein-Ruhr. Dort hatte der nordrhein-westfälische Landesentwicklungsplan bereits 1995 die „Europäische Metropolregion Rhein-Ruhr“ landesplanerisch fixiert, allerdings mit einer ziemlich vagen Zielbestimmung und einer Abgrenzung, die einfach den Grenzen des Ballungsgebiets Rhein-Ruhr nach Merkmalen der Siedlungsdichte folgte.

Dieser frühe landesplanerische Vorstoß, den gesamten Ballungsraum an Rhein und Ruhr zwischen Bonn im Süden und Hamm im Nordosten als eine einheitliche Metropolregion aufzufassen, blieb allerdings ohne nennenswerte Resonanz. Erste Ansätze zu einem regionalen Standort-Marketing wie die von der Wirtschaftsförderungsanstalt des Landes initiierte gemeinsame Präsentation auf der Immobilienmesse MIPIM in Cannes im Jahre 1996 blieben eine Episode. Inzwischen präsentieren sich auf solchen Messen die drei großen Teilräume der Metropolregion gesondert: erstens das Ruhrgebiet unter dem Slogan „Metropole Ruhr“, dann die Stadt Düsseldorf unter dem Etikett „Rheincity Düsseldorf“ sowie drittens die Städte Köln und Bonn.

Zwar hat die Landesregierung immer wieder versucht, den strategischen Gedanken einer zusammengefassten großen Metropolregion Rhein-Ruhr gegenüber den Städten und anderen Akteuren im Lande zu propagieren, aber die Aktivitäten blieben insgesamt halbherzig und letztlich auf einige isolierte Aktionen einzelner Ministerien begrenzt, sodass bei den Adressaten der nicht ganz unzutreffende Eindruck entstand, dass die Landesregierung selbst nicht genau wusste, was sie eigentlich wollte. Die seit Sommer 2005 im Amt befindliche neue schwarz-gelbe Landesregierung hat sich bisher überhaupt noch nicht zu diesem Thema geäußert.

Als Fazit einer nunmehr über zehnjährigen Geschichte des Diskurses über die Metropolregion Rhein-Ruhr muss man feststellen, dass der weitreichende strategische Gedanke, die große Städtegruppe an Rhein und Ruhr zwischen Bonn und Dortmund zu einer Einheit zusammenzufassen, zumindest vorläufig gescheitert ist. Die Gründe dafür sind vielfältig:

Der wichtigste Grund dürfte sein, dass sich kein wirklich diskursmächtiger Akteur die strategische Perspektive zu eigen gemacht hat. Abgesehen von der Landesplanungsbehörde, hat sich die Landesregierung nur zögerlich und teilweise auch mit eher widersprüchlichen Stellungnahmen geäußert. Von den großen Städten der Region haben sich allein Duisburg ziemlich vorbehaltlos sowie zeitweilig und mit Einschränkungen auch Düsseldorf für Rhein-Ruhr ausgesprochen. Eindeutig ablehnend äußerten sich einerseits Köln und andererseits Dortmund, was sicherlich auch mit der Randlage beider Städte in der Agglomeration Rhein-Ruhr zusammenhängt. Für Köln kommt hinzu, dass die Stadt zwar nach der Einwohnerzahl die größte der ganzen Region ist, aber bei einer Zusammenfassung von Rhein-Ruhr befürchten muss, dass ihr ewiger Rivale Düsseldorf eine informelle Führungsrolle für sich beansprucht und auch wahrnimmt. Offen zu Tage traten diese Rivalitäten beispielsweise bei der – letztlich gescheiterten – Olympia-Bewerbung, als sich die ganze Region lange Zeit nicht auf eine bestimmte Bewerberstadt einigen konnte. Hinzu kommt als weiteres Hemmnis die regionale Zersplitterung der Medien: Abgesehen vom Landessender WDR verfügt Rhein-Ruhr über kein wirkmächtiges Massenmedium. Eine im ganzen Raum verbreitete Tageszeitung gibt es nicht. Die Dortmunder, Essener, Düsseldorfer, Kölner und Bonner Tagespresse besteht ausnahmslos aus Regionalzeitungen, die nur in ihren engen regionalen Verbreitungsgebieten gelesen werden und die ein Interesse daran haben, diese Teilregionen, nicht aber ganz Rhein-Ruhr in den Köpfen ihrer Leserinnen und Leser als Region zu verankern.

Das Scheitern der Metropolregion Rhein-Ruhr bedeutet nicht, dass an Rhein und Ruhr regionale Kooperationen kein Thema wären – im Gegenteil. Im Ruhrgebiet scheint eine neue Ära interkommunaler Kooperation begonnen zu haben. Die Städte arbeiten nicht nur im Regionalverband Ruhr zusammen, sondern haben im Frühjahr 2006 auch einen ersten gemeinsamen Masterplan aufgestellt, und im Kern-Ruhrgebiet zwischen Oberhausen und Bochum sind die Städte dabei, ihre Flächennutzungsplanungen in einen gemeinsamen Regionalen Flächennutzungsplan einzubringen und damit zugleich die Regionalplanung in eigene Regie zu übernehmen. Auch entlang der Rheinschiene lassen sich vielfältige interkommunale Kooperationen beobachten, besonders intensiv im Raum Köln-Bonn.

Ist damit der Gedanke einer Metropolregion Rhein-Ruhr endgültig tot? Ich halte eine solche Schlussfolgerung für voreilig. Sicherlich war 1995, als der Gedanke zum ersten Mal von der MKRO und im nordrhein-westfälischen Landesentwicklungsplan propagiert wurde, die Zeit noch nicht reif für eine so weitreichende strategische Perspektive. Auch heute, nach einem Jahrzehnt immer wieder aufflackernder Debatten über die Metropolregion, überwiegen eindeutig die partikulären teilregionalen Sichtweisen und Interessen. Dennoch hat sich die Situation im Vergleich zur Situation um 1995 gewandelt: Interkommunale Kooperation ist heute kein Fremdwort mehr, und in Teilregionen von Rhein-Ruhr haben sich Kooperationsräume gebildet, die wenigstens auf lange Sicht so etwas wie Bausteine für eine großräumigere strategische Zusammenarbeit werden können. Drei Kooperationsräume zeichnen sich ab: im Norden das Ruhrgebiet zwischen Duisburg und Dortmund, in der Mitte der Raum Düsseldorf und im Süden der Raum Köln-Bonn. Wenn diese teilregionalen Kooperationen gefestigt sind, wird die Zeit vielleicht endlich für Rhein-Ruhr reif.

3 Der Konflikt zwischen Wachstums- und Ausgleichspolitik

Mitte September 2004 erregte ein Presse-Interview von Bundespräsident Köhler die politische Öffentlichkeit: Als ausgewiesener Ökonomie-Experte verwies er darauf, dass es „überall in der Republik große Unterschiede in den Lebensverhältnissen“ gebe. Und dann folgte der provozierende Satz: „Wer sie einebnen will, zementiert den Subventionsstaat ...“. Die öffentliche Erregung war beträchtlich. Die damalige schleswig-holsteinische Ministerpräsidentin Simonis hat die Äußerung des Bundespräsidenten treffend kommentiert: Er habe als Ökonom, nicht jedoch als Politiker gesprochen. Das heißt im Klartext: Köhler hat ja recht, er hat die Situation sachlich zutreffend beschrieben; aber als Politiker sagt man so etwas nicht, jedenfalls nicht öffentlich.

Tatsächlich mehren sich die Anzeichen, dass das klassische Ausgleichsziel der Raumordnung in die Defensive gerät und dass stattdessen ökonomische Kriterien des Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit auf der politischen Prioritätenliste nach oben rücken. Einige Beobachtungen mögen ohne Anspruch auf Vollständigkeit diesen Trend illustrieren: Auf der kommunalen Ebene lässt sich eine zunehmende Wettbewerbsorientierung des kommunalpolitischen und stadtplanerischen Handelns bis hin zur „*entrepreneurial city*“ registrieren. Die Städte konkurrieren immer intensiver um Investitionen, um Unternehmensgründer, um Touristen, um Einzelhandelskunden und zunehmend auch um Bevölkerung.

Auf der regionalen Ebene ist von einer neuen regionalen Entwicklungs- und Standortpolitik die Rede. Neue Trends wie Regional-Marketing und Regional-Management werden diskutiert und zunehmend auch praktiziert. Damit sind neue Anforderungen verbunden, die weder von der tradierten regionalen Wirtschaftspolitik noch von der tradierten Regionalplanung angemessen erfüllt wurden.

Auf der Ebene der Bundesländer schwindet der Spielraum zur Mobilisierung eigener Ressourcen für eine eigene regionale Ausgleichspolitik. Die traditionell ausgleichsorientierte Landesplanung befindet sich in vielen Ländern in der politischen Defensive. Stattdessen versuchen die Länder, neue Prioritäten zugunsten von Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Innovation und Beschäftigung zu setzen. Ein instruktives Beispiel ist die Hochschulpolitik: Dort fand in den letzten Jahren ein Paradigmenwechsel um 180° von der regional gleichwertigen Versorgung mit Studienplätzen und der Mobilisierung von Bildungsreserven hin zu mehr Wettbewerb und einer bewussten Förderung von Exzellenz und Elite statt. Verschärft wird die Problematik durch die von den wirtschaftsstarken Bundesländern geforderte Reform des Länderfinanzausgleichs, die die Leistungsunterschiede zwischen den Bundesländern weiter vergrößern würde.

Auch auf der Bundesebene mehren sich die Anzeichen. Zwar ist der Solidarpakt Aufbau Ost bis 2019 gesichert, aber die politische Wetterlage dreht sich allmählich gegen die bisher betriebene Ausgleichspolitik, von der in den letzten 15 Jahren vor allem die neuen Bundesländer profitiert haben. Der Konflikt durchzog auch die Debatten in der Föderalismuskommission. Um die politischen Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern zu entflechten, wurden die sog. Gemeinschaftsaufgaben wie GRW (Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur) und Hochschulbau zur Disposition gestellt.

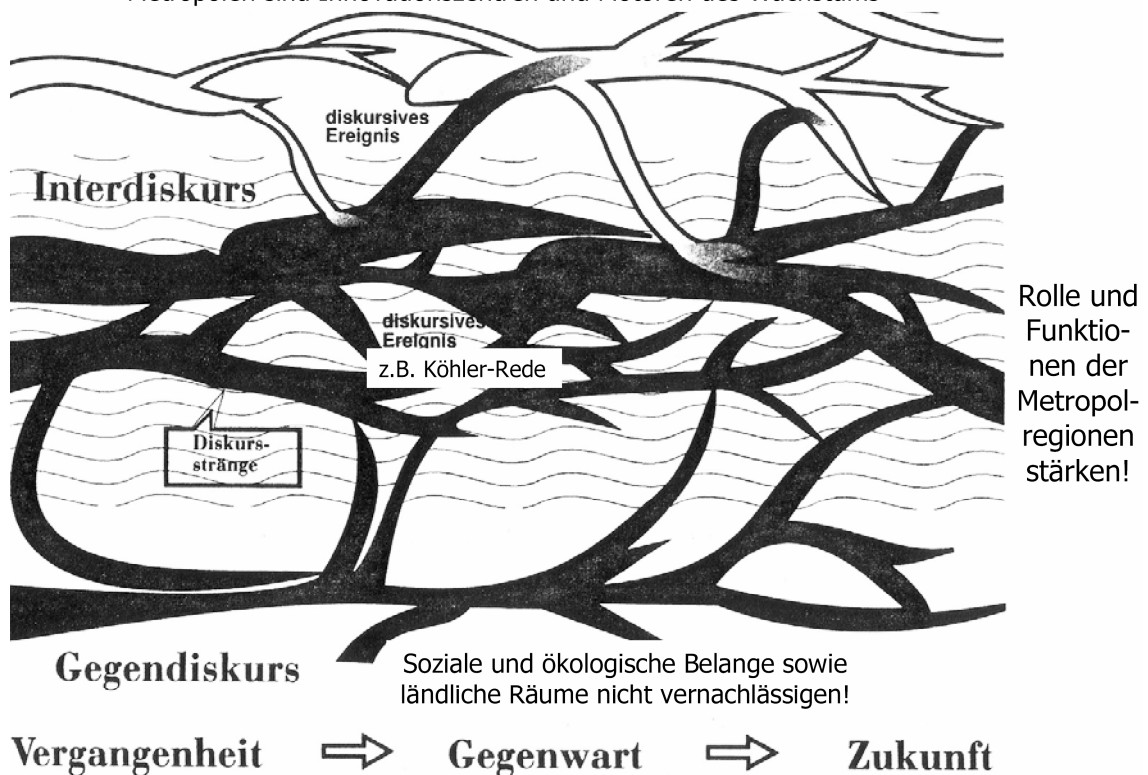
Auf der Ebene der Europäischen Union ist bekanntlich die Regionalpolitik nach der Agrarpolitik das wichtigste Politikfeld, jedenfalls wenn man Wichtigkeit an der Größe der Budgets misst. Die Regionalpolitik der EU ist traditionell primär ausgleichsorientiert. Die mit Abstand meisten Mittel fließen in die Regionen mit Strukturschwächen (Ziel 1). Ab 2007 wird die territorial definierte Förderkulisse der Ziel-1-Förderung jedoch stärker als bisher ergänzt durch nicht territorial definierte Förderprogramme, die

sich vor allem auf die Förderung von Beschäftigung, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit beziehen. Dies hängt zusammen mit der 2000 eingeleiteten sog. „Lissabon-Strategie“. Demnach soll die EU innerhalb eines Jahrzehnts zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt werden. Erforderlich dafür sind verstärkte Anstrengungen in den Bereichen Bildung, Forschung und Entwicklung und damit eine Stärkung der – vor allem in den Metropolregionen konzentrierten – Entwicklungskräfte.

Die wenigen Hinweise legen den Eindruck nahe, dass sich auf den verschiedenen Ebenen der raumbezogenen Politik ein breiter Diskurs herausbildet, der eine politische Priorität zugunsten von Wachstum, Innovation und Wettbewerb propagiert. Für die traditionell dem Ausgleichsziel verpflichtete Raumordnungs- und Regionalpolitik kritisch wird dieser Diskurs dann, wenn dabei eine Zielantinomie zwischen Wachstum und Ausgleich angenommen wird. Dies ist aus theoretischer Sicht keineswegs zwingend, denn wenn in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit und einem unterdurchschnittlichen Einkommensniveau durch Fördermaßnahmen eine bessere Auslastung des dortigen Produktionsfaktors Arbeit erreicht und ein aufholendes Wachstum stimuliert wird, kann von einem Konflikt zwischen Wachstums- und Ausgleichsziel keine Rede sein. Von manchen Ökonomen wird jedoch die Auffassung vertreten, der Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum sei in der Regel größer, wenn der Staat seine Ausgaben für Infrastruktur, Technologie- und Wirtschaftsförderung gezielt auf die strukturstarken Regionen und damit auf die Metropolregionen konzentriert. Diese Auffassung liegt der diskursiven Verknüpfung von Wachstum, Wettbewerb und Metropolregionen zugrunde.

Abb. 3: Der Metropol-Diskurs

Nebendiskurs der Wissenschaft (neue Wachstumstheorie, New Economic Geography):
Metropolen sind Innovationszentren und Motoren des Wachstums



Quelle: in Anlehnung an das Diskursmodell von Siegfried Jäger

Die Struktur dieses Diskurses wird in Abb. 3 verdeutlicht. Sie basiert auf einem Schema, das der Diskurstheoretiker Siegfried Jäger vor einigen Jahren entworfen hat (Jäger 1994) und das für unsere Thematik etwas modifiziert wurde. Demnach besteht der Hauptdiskurs aus einzelnen, untereinander aber verbundenen und sich gegenseitig stützenden Diskurssträngen. Dies sind in unserem Falle die politisch-planerischen Debatten über Metropolregionen, aber auch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und beispielsweise den Lissabon-Prozess. In „diskursiven Ereignissen“ wie z. B. der Rede von Bundespräsident Köhler werden Stränge verknüpft oder neue Stränge begründet. Unterstützend begleitet wird der Hauptdiskurs durch partiell unabhängige Nebendiskurse, beispielsweise der Wissenschaften. Für unser Thema relevant sind vor allem die wissenschaftlichen Diskurse über die sog. neue Wachstumstheorie, welche die Rolle des lokalisierten Wissens für Wachstumsvorgänge hervorhebt, sowie die sog. *New Economic Geography*, welche die Bedingungen für die Bildung von Agglomerationen analysiert. Ob diese Theorien tatsächlich geeignet sind, den postulierten engen Zusammenhang zwischen Wachstum und Metropolen zu begründen, ist durchaus zweifelhaft und zumindest umstritten, da die theoretischen Aussagen über die Wirkungszusammenhänge nur unter sehr rigiden, ziemlich wirklichkeitsfremden Annahmen gelten. Aber wie dem auch sei – zur diskursiven Verknüpfung werden diese und verwandte Theorien immer wieder herangezogen.

Im argumentativen Kontrast zum Hauptdiskurs stehen Gegendiskurse. Beispielsweise deutet sich derzeit an, dass als Reaktion auf den Metropolregionen-Diskurs bestimmte Akteure versuchen, argumentative Gegenpositionen aufzubauen, indem sie darauf verweisen, dass der Hauptdiskurs Gefahr läuft, soziale und ökologische Belange zu vernachlässigen und die ländlich-peripheren Räume aus dem Blick zu verlieren. Derzeit ist dieser Gegendiskurs noch nicht wirkmächtig genug, um den Metropolregionen-Diskurs zu stoppen oder an den Rand zu drängen.

4 Bewertung: Bloße Rhetorik oder substanzieller Wandel der Raumordnungspolitik?

Welches bewertende Fazit lässt sich aus den bisherigen Analysen ziehen? Der aktuelle Diskurs über Metropolregionen ist mehr als bloße Rhetorik! Er lässt sich interpretieren als ein Versuch der Raumordnungspolitik, neue Antworten auf die veränderten ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen der Raumentwicklung zu geben. Er ist zugleich Ausdruck eines kontroversen Diskurses über die normative Ausrichtung der Raumordnungspolitik zwischen Wachstums- und Ausgleichspolitik. Diese Kontroverse wird durch die Nachhaltigkeits-Rhetorik eher verdeckt als offen gelegt. Der Metropolregionen-Diskurs ist darüber hinaus Ausdruck eines prozeduralen Wandels der Raumordnungspolitik weg vom normorientierten Planungshandeln hin zu kommunikativen und dramaturgischen Formen des Steuerungshandelns.

Auch wenn die Ausrufung der elf Metropolregionen bisher erst in wenigen Fällen zu handfesten politischen und planerischen Ergebnissen geführt hat, ist der Diskurs über die Metropolregionen deshalb noch lange nicht politisch irrelevant. Er kann die Diskurse über städtische und regionale Entwicklungspolitik neu „rahmen“:

- durch die Produktion einer neuen ‚mentalen Geografie‘ (Metropolen als Knoten in globalisierten Netzwerken statt Territorien),
- durch die Umgewichtung der prioritären Probleme und Handlungserfordernisse,

- durch die Propagierung der Notwendigkeit einer metropolitanen Standortpolitik,
- durch eine Umorientierung von der Ausgleichs- zur Wachstumspolitik.

Dieses veränderte *Framing* von Politik und Planung birgt allerdings auch erhebliche Gefahren. Insofern ist Vorsicht geboten, wenn zunehmend von einer „Neuinterpretation“ des Gleichwertigkeitsziels gesprochen wird! Dahinter können sich sehr unterschiedliche Positionen verbergen. Wenn dies gemäß der neoliberalen Ideologie im Klartext „Aufgabe des Gleichwertigkeitsziels“ zugunsten einer bedingungslosen metropolenorientierten Wachstumspolitik bedeuten soll, muss die Raumordnung eine klare Gegenposition beziehen!

Sicherlich ist gegen eine Überprüfung und Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels nichts einzuwenden. Im Gegenteil – unter den Bedingungen des demographischen Wandels bedürfen die tradierten Standards der Daseinsvorsorge einer sorgfältigen Revision. Aber die Raumordnungspolitik muss sich strikt dagegen wehren, wenn das Wachstumsziel gegen das Ausgleichsziel und wenn die Metropolregionen gegen die ländlichen Räume ausgespielt werden sollen. Wachstum *und* Ausgleich, Metropolen *und* ländliche Räume müssen gleichermaßen im Blickfeld der Raumordnungspolitik stehen!

Literatur

- Blatter, J. (2005): Metropolitan Governance in Deutschland: Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungsansätze. In: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Swiss Political Science Review 11, S. 119-155.
- Blotevogel, H. H. (2005): Metropolregionen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover. S. 642-647.
- BMBau (1995): Raumordnungspolitische Handlungsrahmen. Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn. = Berichte, Band 21.
- Jäger, S. (1994): Text- und Diskursanalyse. Eine Anleitung zur Analyse politischer Texte. Duisburg. = DISS-Texte Nr. 16.
- Knapp, W., Kunzmann, K. R.; Schmitt, P. (2004): A cooperative spatial future for RheinRuhr. In: European Planning Studies 12, S. 323-349.
- Knieling, J. (2006): Metropolregion Hamburg: Auf dem Weg zu einer Metropolitan Governance? Aktuelle Reformschritte in der Diskussion. In: vhw Forum Wohneigentum 1, S. 101-106.
- Schmitz, G. (2005): Metropolregion Rhein-Neckar – Modellregion für einen kooperativen Föderalismus. In: Raumforschung und Raumordnung 63, S. 360-366.

Ilse Helbrecht

Die Stadt als Ressource der Wissensgesellschaft. Zur wachsenden Bedeutung geographischen Kapitals

Unter bayerischem Himmel

Es geschah in München am helllichten Tage.¹ Und die Idee war nicht einmal neu. Mitten im Stadtteil Schwabing in bester Innenstadtrandlage, umgeben von Straßencafés, Altbauten mit Stuck an der Decke und repräsentativer Fassade, ganz in der Nähe von Mode-Boutiquen, Antiquitätenläden, Szenekneipen und begehrten Einkaufsmöglichkeiten der Stadt lokalisiert ein Industriekonzern sein urbanes Design Center. Am 12. Dezember 2003 eröffnet der Ingolstädter Automobilkonzern Audi in der Schwabinger Kurfürstenstraße 24 sein „Konzept Design München“ (Concept Design Munich). Walter Maria de’Silva, der Chefdesigner bei Audi, freut sich öffentlich über das moderne Designstudio mit Loftatmosphäre. Sechs Monate dauerte der Umbau, ehe die Räumlichkeiten in Größe, Zuschnitt, Funktionalität und Ausdruck den Vorstellungen des Autoherstellers entsprachen. Die Markengruppe Audi, zu der auch SEAT und Lamborghini gehören, hat ihren Design-Vordenkern eine Art urbanes, intellektuelles Wohnzimmer geschaffen mit entspannt-konzentriertem Innovationspotenzial. Ziel und Aufgabe der Designer von „Konzept Design München“ ist es, mitten im Herzen der Stadt an den Rändern der kreativen Möglichkeiten der Gegenwart zu arbeiten. Sie sollen hier Lösungen entwickeln weit über die Grenze des heute Denkbaren hinaus. Nicht das konkrete Design einzelner Serien soll in Schwabing entstehen, sondern die Identität und vitale Zukunftskonzeption der Automarken Audi, SEAT und Lamborghini, also Visionen von Autos der übernächsten Generation.

Eine solche Entwicklung der Städte zur „kreativen Metropolis“ ist nicht neu (vgl. Helbrecht 1998). Schon 1983, vor gut zwanzig Jahren eröffnete Audi sein erstes Designstudio in Schwabing in einer ehemaligen Autowerkstatt. Was nun unter dem Namen „Konzept Design München“ firmiert, ist also eine zeitgemäße Erweiterung einer schon seit zwei Jahrzehnten gepflegten Idee: die räumliche Verankerung der Kreativzellen zur Erfindung hochwertiger Konzept- und Produktdesigns in den hochwertigen Lagen und Milieus einer urbanen Stadt. Diese Standortwahl ist ein bedeutendes unternehmerisches Statement zur Rolle von Städten in Wissensgesellschaften. Denn das Maß, in dem Prozesse der Wissensproduktion auch in Zeiten von Globalisierung und Digitalisierung an das Städtische als einen konkreten Ort – und nicht etwa den virtuellen Raum im Internet – gebunden sind, wird ausschlaggebend sein für die Konturen der Stadt- und Regionalentwicklung von morgen. Die Anziehungskraft der Städte, ihre magnetische Wirkung als Kreativzentren, wird mit darüber entscheiden, ob sie trotz gestiegener technischer Möglichkeiten zur Dezentralisierung der Gefahr der Auflösung, Ausuferung und Abwärtsentwicklung widerstehen.

Warum also wählt ein Konzern wie Audi die Mitte Münchens als Standort für sein innovatives Designteam? In diesem Text werden mögliche Gründe erörtert, warum Prozesse der Wissensproduktion weiterhin nicht nur standortgebunden, sondern zu Teilen sogar stadtspezifisch sind. Hierbei werde ich neben der Bedeutung der in der Literatur

¹ Dieser Text ist die gekürzte Fassung eines im Jahr 2005 von mir publizierten Aufsatzes im dem Sammelband „Knoten im Netz“, herausgegeben von H.-J. Kujath (Helbrecht 2005).

viel beachteten Netzwerkbeziehungen (soziales Kapital) eine andere Kategorie zur Erklärung der Standortgebundenheit von Prozessen der Wissensherstellung verwenden: das „geographische Kapital“.

Städte und Wissensproduktion

Die Rolle der Stadt in der Wissensgesellschaft hat die Stadt- und Regionalforschung in den letzten beiden Jahrzehnten intensiv beschäftigt. Insbesondere stand die Frage, warum einige besondere Städte und Regionen privilegierte Standorte der Wissensproduktion sind und andere nicht, im Vordergrund. Die Antwort der Standortforscher zur Bedeutung besonderer Orte und Regionen in der Wissensproduktion lautet dabei oftmals: Wissensgenerierung ist keine einsame Tätigkeit. Die Herstellung, Evaluierung und Verbreitung von Wissen ruht auf dem erfolgreichen Fluss von Informationen zwischen verschiedenen Akteuren. Wissensgenerierung wird im Wesentlichen als das Ergebnis sozialer Interaktionen gesehen. Entscheidend für die Innovationsfähigkeit einzelner Betriebe und ganzer Branchen, einzelner Städte oder ganzer Nationen sei die Qualität der Verflechtungsbeziehungen zwischen den verschiedenen an der Wissensproduktion Beteiligten. Der Wunsch der Wissensgesellschaft, das implizite Wissen als hochkarätiges Erfahrungswissen möglichst intensiv zu nutzen, erfordere die direkte persönliche Begegnung. Dies sei ein bedeutender Grund, warum trotz hoch entwickelter Informations- und Kommunikationstechniken weiterhin Face-to-Face-Interaktion so notwendig ist.

Eben diese unterschiedlichen Eigenschaften der Transferierbarkeit von Wissen (explizitem versus implizitem Wissen) sind für die Stadtforschung ein wesentlicher Ausgangspunkt für die Suche nach einem kausalen Zusammenhang zwischen Standorten und der Förderung der Wissensproduktion. Dabei lässt sie sich zunehmend von einer systemischen Perspektive leiten. Das heißt, sie geht von der Annahme aus – die generell für beide Arten des Wissens gilt –, dass, je höher die Kontaktdichte der Akteure ist und je besser die verschiedenen Wissens- und Informationsströme miteinander verbunden sind, umso innovations- und lernfähiger sind sowohl die einzelnen Beteiligten wie auch der gesamte Standort, sei es eine Stadtregion oder eine Nation. „Die verschiedenen regionalwissenschaftlichen Ansätze, welche den Innovationsprozess in den Mittelpunkt der Analyse stellen, konzentrieren sich auf die institutionellen Bedingungen der Wissensgenerierung und des Lernens in regionalen Produktionssystemen. Dabei wird der Innovationsprozess als Ausdruck eines *interaktiven Lernprozesses* verstanden“ (Krätke 2002: 22, Hervorhebung im Original). Um die Funktionsweise interaktiver Lernprozesse theoretisch zu fassen, bestehen konkurrierende konzeptionelle Überlegungen zu Produktionsclustern, industriellen Distrikten, kreativen Milieus und lernenden Regionen.

Diese unterschiedlichen Theorieansätze haben jedoch eines gemein: Sie blicken von unterschiedlichen Standpunkten aus auf das immer wieder gleiche Phänomen. Sie gehören der gleichen Konzeptfamilie an. Sie alle teilen die institutionelle Perspektive und betrachten grundwegs den *sozialen Charakter* der Generierung des Wissens. Die Herstellung von Wissen wird konzipiert als kollektives Projekt. Deshalb werden sie als institutionentheoretische Ansätze bezeichnet. Der gemeinsame Fokus dieser Ansätze ist:

- Die Entstehung von Wissen wird als ein kumulativer Prozess betrachtet, der von der Vernetzung unterschiedlicher Akteursgruppen profitiert.
- Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen die Voraussetzungen, die für die erfolgreiche Kooperation der Akteure wesentlich sind. Empirisch wie theoretisch wird das Wechselspiel zwischen räumlicher Nähe, sozialer Nähe (zum Beispiel Alter, Bil-

dung, Geschlecht, Herkunft) und institutioneller Nähe (beispielsweise formelle Allianzen) untersucht.

- Mit dem Fokus auf kollektive Lernprozesse wird die früher übliche Unterscheidung zwischen der Erfindung, Absorption und der Verbreitung des Wissens aufgehoben.

Die institutionelle Perspektive wirft einen erhellenden Blick auf das Verhältnis von Wissen und Standort. Die Bedeutung sozialer Netzwerke führt dazu, dass Wissen zu Teilen auch heute noch – trotz Globalisierung und Internet – lokal verankert ist. Agglomerationsräume sind demnach geeignete Standorte der Wissensproduktion, weil sie Treffpunkte bieten und Gelegenheiten schaffen zu sozialer Interaktion. Aber würden wir bei diesem Gedankengang stehen bleiben, so wäre die Wissensökonomie allein insofern lokal verankert, als sie eines Mindestmaßes an räumlicher Nähe bedarf, um die nötige soziale Kontaktdichte zu gewährleisten. Städte im europäischen Sinne würden demnach zur Wissensproduktion gar nicht gebraucht. Wissen wäre nur insofern ein lokales Gewächs, als es Produkt zeit-, kosten- und mühesparender verkehrlicher Erreichbarkeit ist.

Das aber – so meine zentrale These – ist eine zweifach verkürzte Interpretation dessen, wie das Wissen in die Welt kommt und welche Rolle die Stadt dabei spielt. Erstens reduziert der institutionelle Ansatz die Stadt als Standort der Wissensproduktion auf die nüchterne Rolle als Knotenpunkt in einem Netzwerk von Akteuren, Informationsflüssen und Tauschbeziehungen. Städte werden repräsentiert wie leere Hutschachteln, die – als Behälter quasi seelenlos – das eigentlich Wesentliche der Akteure, Institutionen und Treffpunkte nur enthalten. Stadtleben, Stadtarchitektur, Stadtfaszinationen realer Städte mit all ihrer lockenden, physisch-sinnlichen Präsenz tauchen nicht auf. Es gibt kein München mit seinen eindrucksvollen Prachtstraßen, keine Schwabinger Kurfürstenstraße, keinen Bonner Hofgarten, keine urbanen Plätze Berlins, keine Bremer Schlachte und keine Hamburger Hafencity. Es gibt weder hässliche Straßenecken noch interessante Viertel, es gibt keine Gerüche, keine Blicke, keine Mauern, keine verwirrenden Altstadtgrundrisse, keine Stadttore, keine Kirchen und keinen blauen Himmel, in den Turmspitzen hineinragen. In der Institutionenökonomie fehlt fast alles, was an der Stadt physiognomisch wahrnehmbar ist und ihr „geographische Substanz“ verleiht (Lautensach 1953: 9). Der institutionentheoretische Ansatz kennt Urbanität nicht und ignoriert die faszinative Macht der Sinne im Stadtleben. Verkennt er damit nicht auch eine der schöpferischsten Möglichkeiten des Wirkens in der Stadt?

Zweitens tauchen in der institutionellen Perspektive die eigentlichen Träger des Wissens und seine Schöpfer, die Individuen, nicht auf. Sie sind nur als Schatten ihrer selbst präsent. Sie üben allein soziale Rollen im Rahmen ihrer institutionellen Funktionen und der Zugehörigkeit zu bestimmten Akteursgruppen aus. Dies ist erstaunlich realitätsfremd. Denn ebenso wie das soziale Umfeld Einfluss nimmt auf die Kreativität und Lernfähigkeit jedes Einzelnen, so ist jedes Kollektiv bei der Suche nach einer Idee auf die Tatkraft und den Einfall eines Individuums angewiesen. Es ist der einzelne Mensch, der denkt. Anderes ist schon aus physiologischen Gründen nicht möglich, weshalb Kreativität und Wissensgenerierung immer auch – bei aller sozialen Konstruiertheit und Eingebundenheit – eine Individualleistung sind. Georg Simmel (1992: 51) hat dieses Wechselverhältnis zwischen Individualität und Vergesellschaftung als „soziales Apriori“ bezeichnet: „... dass der Einzelne mit gewissen Seiten nicht Element der Gesellschaft ist, bildet die positive Bedingung dafür, dass er es mit andern Seiten seines Wesens ist“. Dieser wechselseitige Sachverhalt gilt für die Produktion von Wissen ganz besonders. Die Generierung von Wissen auf kollektive Lernprozesse zu verkürzen, beruht auf einem einseitigen Verständnis des Prozesses, der Denken heißt. Denken ist nicht nur ein soziales Produkt, sondern gleichzeitig ein viel persönlicherer Vorgang, als wir oftmals

bereit sind, uns einzugestehen. Die Produktion von Wissen ist im Kern nicht nur ein organisatorisches oder institutionelles Problem. Die Herstellung von Wissen ist im strengen Sinne eigentlich gar kein Produktionsprozess. Sie ist ein geschenktes Vermögen, das auf zutiefst Menschlichem beruht.

Für den einzelnen Menschen, der solcherart Träger und (Mit-)Schöpfer des Wissens ist, ist die Stadt weit mehr als nur ein Knotenpunkt mit der Gelegenheit zu sozialer Interaktion. Es gilt also, den Zusammenhang zwischen Individualität, schöpferischer Tätigkeit und der Stadt zu verstehen. Warum finden kreative Menschen – nicht nur als vernetzte Akteure, sondern gerade auch als Individuen – häufig in Städten ihre geeigneten Stätten der Kreativität?

Look and Feel als Standortfaktor

Welche Rolle haben Städte in der Ökonomie der Zeichen? Es ist zu vermuten: Die Schwabinger Location von „Konzept Design München“ kann als Beispiel gelten. Was der Konzern Audi hier sucht und für einen Teil seines Designteams in dem ockerfarbenen Haus in der Schwabinger Kurfürstenstraße 24 gefunden hat, lässt sich konzeptionalisieren unter den Begriffen des „geographischen Kapitals“ und des „Look and Feel“ des Standortes (vgl. Helbrecht 1998, 2005). Der „Look and Feel“ von Standorten ist ein wesentlicher Schlüssel zum Verständnis der Rolle der Städte in der Wissensgesellschaft. Die neuen Agglomerationslogiken in der Wissensgesellschaft (z. B. von Audi Design in München-Schwabing) fußen auf der Wahrnehmung von Standorten im Hinblick auf ihre Qualitäten als Denkräume. Was bedeutet dies?

Von 1996 bis 1998 habe ich in Vancouver (Kanada) und München empirische Untersuchungen zur Standortwahl und Standortwahrnehmung kreativer Dienstleister durchgeführt. Exemplarisch für die Agglomerationslogiken der Ökonomie der Zeichen wurden vier Berufsgruppen untersucht: Werbeagenturen, Modedesigner, Innenarchitekten, Grafik-Designer (vgl. Helbrecht 1998). In beiden Städten wurden insgesamt 98 qualitative Interviews (46 in Vancouver, 52 in München) mit Inhabern, Selbstständigen und Angestellten der kreativen Dienstleistungsbetriebe geführt. Aufbauend auf den Ergebnissen der qualitativen Interviews wurde in beiden Städten 1996 (Vancouver) bzw. 1998 (München) eine repräsentative Fragebogenerhebung bei den gleichen Branchen durchgeführt.² Die Ergebnisse der Studien in beiden Städten sind auf eindringliche Weise kohärent und weisen in die gleiche Richtung. Sie zeigen Erklärungswege auf, warum ein besonderer Typus von Städten unter den Bedingungen der Ökonomie der Zeichen zu den bevorzugten Standorten der Wissensproduktion wird.

„Man muss da sein, wo ich glaube, dass ich eben am produktivsten bin“

„Man muss da sein, wo ich glaube, dass ich eben am produktivsten bin“. Mit dieser Aussage brachte einer der befragten Unternehmensleiter in München die Motive seiner Standortwahl auf den Punkt. Seine Worte bekräftigen die Rationalität des Verhaltens und drücken aus, dass das Standortwahlverhalten kreativer Dienstleistungsbetriebe von

² In Vancouver wurden 1996 alle 513 dort ansässigen Firmen in den Bereichen Werbung, Grafik-Design, Innenarchitektur bzw. -gestaltung und Mode-Design angeschrieben und die Unternehmensleiter zu den betrieblichen Erfolgsfaktoren, fachlichen Spezialisierungen und Standortfaktoren befragt (Rücklaufquote 48,7%). In München wurde 1998 von der Grundgesamtheit der 2973 Betriebe im Jahr 1998 eine Zufallsauswahl von 1000 Betrieben erstellt und diese mit dem gleichen, ins Deutsche übersetzten Fragebogen postalisch befragt (Rücklaufquote 34,1%). Ich danke der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die großzügige finanzielle Unterstützung und Hayley Britton, Anne-Marie Bouthillette, Petra Hartnagel und Michael Reiter für ihre Mitarbeit.

den gleichen Motiven und rein betriebswirtschaftlichen Interessen geleitet ist, wie die Standortwahlprozesse in den übrigen Branchen und Wirtschaftszweigen auch: nämlich ökonomischen Gewinn zu machen. Die räumliche Organisation der Wissensgesellschaft ist auch unter den Bedingungen einer Ökonomie der Zeichen hochgradig effizient und von der Suche nach einzelbetrieblichen (Standort-)Vorteilen in Zeiten intensivierter Konkurrenz und globalen Wettbewerbs geprägt. Wir leben nicht in einem Land und einer Zeit, wo Milch und Honig fließen und die Betriebe – vermeintlich, wie es die These von den „weichen“ Standortfaktoren in den 1980er- und 1990er-Jahren Glauben machen wollte – ihre Standorte nach dem Freizeitwert auswählen. Nein. Kein Biergarten, keine After-Work-Party und keine Theateraufführung sind so überzeugend, dass sie gleich in so hohem Maße die Entscheidung der Betriebe für oder gegen eine Region oder Stadt beeinflussen könnten. Was Audi mit seiner Design-Abteilung in München sucht, hat nicht nur mit dem Freizeitwert der bayerischen Landeshauptstadt zu tun, sondern viel strikter mit der Arbeitsatmosphäre in der Stadt. „Man muss da sein, wo ich glaube, dass ich eben am produktivsten bin“. Deshalb wandern Betriebe.

Die Mobilität der Betriebe steigt, das haben bundesweite, repräsentative Untersuchungen des emnid Instituts im Auftrag des Deutschen Instituts für Urbanistik in den 1990er-Jahren ergeben (vgl. Grabow; Henckel; Hollbach-Grömig 1995). Gleiches zeigt sich auch in den von mir in Vancouver und München untersuchten Branchen. Gut drei Viertel (76,6%) der in der Befragung untersuchten Betriebe in Vancouver hat seit der Gründung schon einmal den Standort gewechselt. Die Umzugshäufigkeit der Betriebe in jüngerer Zeit nimmt stetig zu. Die kreativen Dienstleister in München weisen eine ähnlich hohe räumliche Entwicklungsdynamik auf. Hier haben innerhalb von nur fünf Jahren (1993-1998) mehr als zwei Drittel der befragten Betriebe den Standort gewechselt. Die extrem hohe Umzugsquote verdeutlicht: Die Suche nach einem optimalen Standort ist eine intensiv genutzte, unternehmensstrategische Möglichkeit, um die Betriebskosten zu senken wie auch die Betriebseffizienz zu steigern.

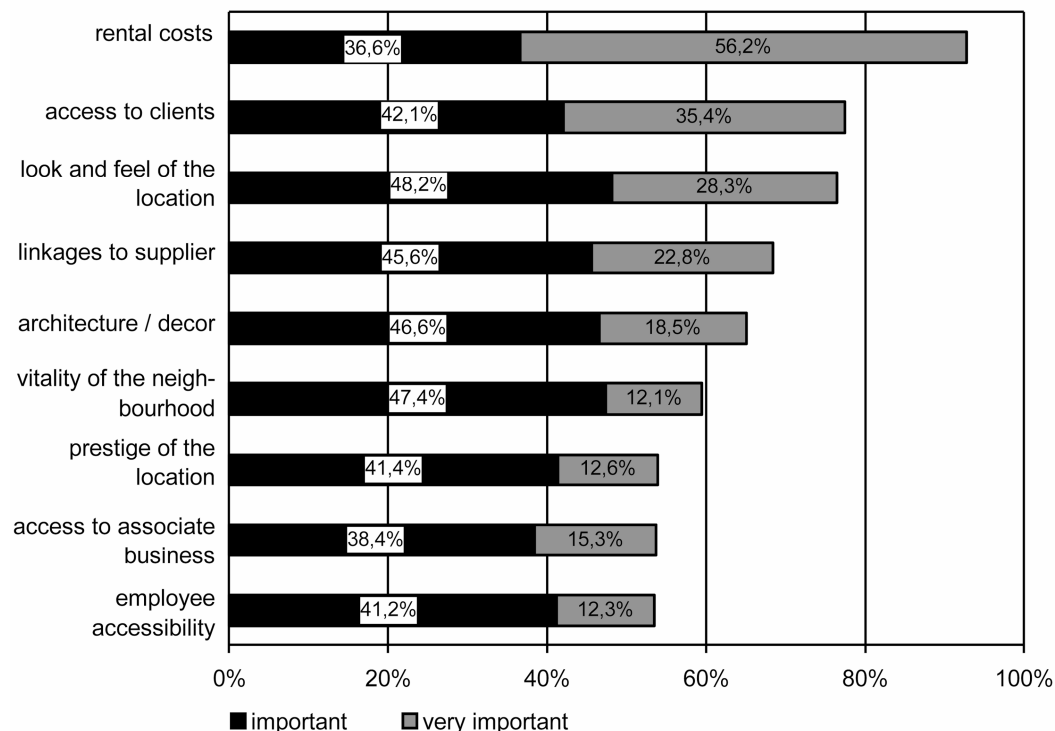
In diesem Kontext (erhöhte Mobilität, globaler Wettbewerb) ist es beinahe erstaunlich, dass die Standortstrategie der Betriebsinhaber, Geschäftsführer und Selbstständigen in den kreativen Branchen nun nicht darauf abzielt, besonders kostengünstige Lagen zu wählen und stets die Betriebskosten durch jeden Umzug zu minimieren. Vielmehr gilt, wie sich am Beispiel von München und Vancouver zeigt, dass eher die kostspieligen Wirtschaftsstandorte in den jeweiligen Ländern und innerhalb dieser wiederum relative Hochpreislagen in großer Nähe zu den Innenstädten gesucht werden (vgl. Krätke 2002: 153 ff.). Obwohl gerade kreative Dienstleister wie Werbeagenturen, Modedesigner, Grafikdesigner und Innenarchitekten ihre Produkte mühelos durch Datenfernübertragung an ihre Kunden verschicken könnten und somit relativ frei in der Standortwahl sind, bevorzugen sie zentral gelegene Standorte in den boomenden Wirtschaftsmetropolen des Landes. Die Agglomerationsneigung der wissensintensiven Branchen ist nicht geschwunden; doch auf welchen Logiken einer wissensbasierten Agglomerationsökonomie beruht sie? Erste Antwortrichtungen weisen die vorliegenden empirischen Ergebnisse der qualitativen und quantitativen Befragungen.

Aus Sicht der Unternehmer beruht die Rationalität der Standortwahl in Städten auf einer komplexen Abwägung unterschiedlicher Faktoren. So haben in der Rangierung der Standortfaktoren die Kosten für die Miete des Büros einen sehr hohen Stellenwert (vgl. Abb. 1, Abb. 2). Die befragten Dienstleister in München wie in Vancouver sehen die Kosten für die Miete ihres Büroraumes als wichtigsten (Vancouver) bzw. zweitwichtigsten (München) Standortfaktor an. 92,8% der Betriebe in Vancouver und 77% der Betriebe in München geben an, dass der Mietpreis wichtig bzw. sehr wichtig war für

die Auswahl des Standortes. Dieses Ergebnis ist angesichts der Ansiedlung nahezu aller Betriebe in den Kernstadtgebieten sehr plausibel. Für Unternehmen, die sich in ihrer Standortwahl auf die Hochpreislagen der Innenstadt und ihrer Randgebiete in den expandierenden Metropolen ihrer Nation konzentrieren, ist die Büromiete zwangsläufig ein wichtiger Engpassfaktor und damit bedeutender Aspekt der Standortwahl. Kreative Dienstleister sind – ebenso wie die übrigen Felder der Ökonomie der Zeichen – metropolitane Branchen. So sind Boden- und Mietpreise zentrale Größen ihrer Standortwahl. Die Mietpreishöhe und die gesteigerte Nachfrage nach Büroraum in Metropolen sind Agglomerationsnachteile. Sie wirken demnach als Push-Faktoren, die die Betriebe (theoretisch) aus den Städten treiben und sie zumindest an den Stadtrand drängen (sollten). Deshalb bieten sie keinerlei Erklärung für die große Agglomerationsneigung der Zeichenproduzenten und ihre fortgesetzte Hinwendung zu den Kernstädten.

Abb. 1: Standortfaktoren kreativer Dienstleister in Vancouver 1996

Please indicate how important each of the following features was for the decision to locate your firm in Vancouver's urban core. (n=195)



Quelle: eigene Erhebungen

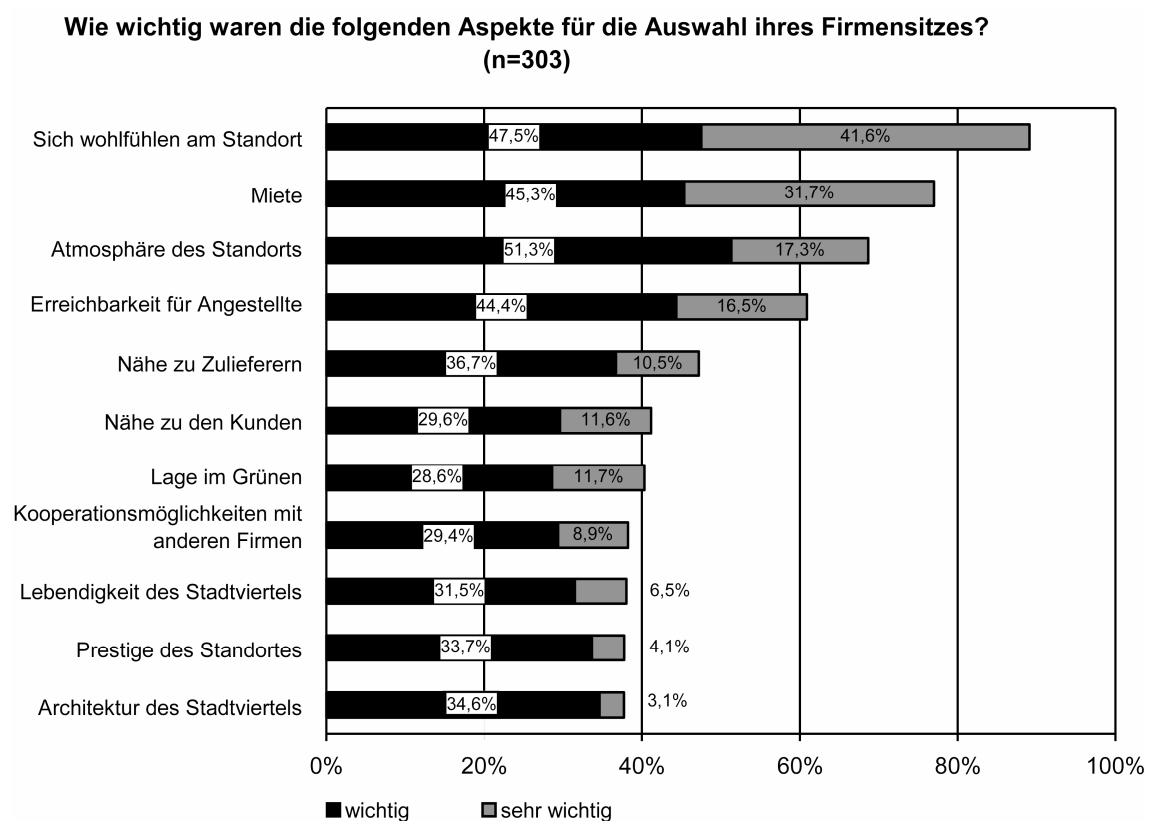
Betrachtet man die weiteren Standortfaktoren, die aus Sicht der untersuchten Betriebe eine entscheidende Rolle spielen, so lichtet sich der Nebel. Neben dem Push-Faktor „Miete“ werden von den befragten Geschäftsinhabern, Selbstständigen und Partnern kreativer Unternehmen eine Reihe von positiven Aspekten der Standortwahl genannt. Sie können als Pull-Faktoren des Urbanen gelten. Einer von ihnen fällt beim Blick auf die Befragungsergebnisse in München und Vancouver sofort auf: „sich wohlfühlen am Standort“ erreicht in München mit 89,1% Zustimmung als „wichtiger“ bzw. „sehr wichtiger“ Aspekt zur Auswahl des Firmensitzes den Platz Nr. eins. In Vancouver wird der gleiche Faktor der Standortwahl, der in englischer Übersetzung als „Look and Feel of the Location“ firmiert, ebenfalls als ein sehr bedeutendes Element der Standortwahl

gesehen und gelangt auf Platz drei der Standortfaktorenliste. Der „Look and Feel“ eines Standortes bzw. das Sich-Wohlfühlen sind begriffliche Kategorien, die bisher in den wirtschaftsgeographischen und regionalwissenschaftlichen Überlegungen zur Erklärung der neuen Agglomerationsökonomien der Wissensgesellschaft unvertraut sind. Sie spielen kaum eine Rolle. Dies verweist jedoch auf eine entscheidende Lücke in der bisher in der Stadt- und Regionalforschung vorzufindenden Argumentation.

Während nämlich die Überlegungen zur Netzwerkökonomie allein auf die Rolle der Stadt als Knotenpunkt der Wissensproduktion rekurrieren, zeigt sich in diesen empirischen Ergebnissen eine weitere wichtige Facette urbaner Wissensökonomien: die anziehende oder abstoßende Rolle der Stadtlandschaft als sinnlich wahrnehmbare Standortqualität, als „Look and Feel“. Diese sinnlich wahrnehmbare Umgebungsqualität hat offensichtlich entscheidende Wirkung auf die befragte Unternehmerschaft. Der „Look and Feel“ eines Bürogebäudes, Straßenzuges, eines Stadtteiles und der gesamten Stadt sind, das zeigen die Befragungsergebnisse, bedeutende Auswahlkriterien für die Wahl des Sitzes eines Betriebes. Gerade bei dem „Look and Feel“ kommt es auf die Qualitäten der sinnlichen Ausstrahlung und physiognomisch wahrnehmbaren Ausstattung des Stadtraumes an.

Was aber ist der „Look and Feel“, der als „sich wohlfühlen am Standort“ offenbar in beiden Untersuchungsstädten eine immense Bedeutung für die Ansiedlung und das Wachstum kreativer Branchen und Betriebe hat?

Abb. 2: Standortfaktoren kreativer Dienstleister in München 1998



Quelle: eigene Erhebungen

Bevor die Rolle des „Look and Feel“ näher betrachtet wird, möchte ich kurz die weiter genannten Faktoren in den beiden Grafiken zum Standortverhalten der Betriebe erläutern. So erkennt man beim Blick auf die Ranglisten der Standortfaktoren, dass die institutionentheoretisch bedeutsamen Aspekte der Standortwahl, nämlich das Vorhandensein qualifizierter Mitarbeiter („Erreichbarkeit für Angestellte“) sowie die „Nähe zu Zulieferern“, die „Nähe zu Kunden“ und die „Kooperation mit anderen Firmen“, sehr wohl wichtig bzw. sehr wichtig für die Standortwahl sind. Insofern sind die gegenwärtig in der Literatur verbreiteten Erklärungsansätze durchaus praktisch relevant und ebenso theoretisch tragfähig (vgl. Grabher 2002). Nur sind sie eben alleine aus Sicht der Betriebe noch nicht die entscheidenden Kriterien für die Auswahl von München bzw. Vancouver als Firmensitz. Vielmehr sind vollkommen andere Faktoren, die auf die Wahrnehmung von Standorten und Stadtqualitäten aus einer sehr subjektiven Sicht zielen („sich wohlfühlen“, „Look and Feel“), mindestens gleich bedeutend. Dies spiegelt sich insbesondere in den Zahlen der Münchner Befragungsergebnisse wider. In München ist für die befragten Betriebe eindeutig das „Sich-Wohlfühlen am Standort“ der primäre Grund, warum ein Firmensitz gewählt wird. Und nach der Miete, als Push-Faktor auf Platz zwei, taucht in der bayerischen Landeshauptstadt auf Platz drei der Rangliste mit 68,6% Zustimmung erneut die „Atmosphäre des Standorts“ als nur subjektiv zu empfindender Faktor der Wahrnehmung und Beschreibung einer Standortqualität auf.

Der größte Engpassfaktor der Wissensökonomie ist das Wissen selbst. Wissen lässt sich nicht abbauen wie Kohle. Wissen muss produziert werden. Jedoch ist es weder maschinell am Fließband herstellbar wie Autos in der Fabrik noch experimentell im Labor zu generieren. Wissen und Ideen lassen sich nicht technisch konstruieren, sondern sie wachsen unter Menschen. Darum ist ein geeigneter Ort, sie zu produzieren, in der Stadt.

In fast allen qualitativen Interviews betonen die Gesprächspartner in München und Vancouver über alle Maßen, wie wichtig die besondere Look-and-Feel-Standortqualität für den Erfolg ihrer Firma ist. Jedoch fällt es ihnen gleichermaßen schwer, genauer zu beschreiben, was eine besondere Lage auszeichnet und was an ihr so attraktiv und betriebswirtschaftlich bedeutend ist. Das folgende Zitat einer Grafik-Designerin steht exemplarisch für die Antworten vieler der Gesprächspartner auf die Frage, warum sie gerade diesen Standort als Firmensitz gewählt haben: „... I don't know, it's hard to describe. I just feel it, I just know when I see a place, I immediately know whether I like it or I don't. I just know it.“

Entgegen den meisten theoretischen Vorüberlegungen in der Literatur zu den Kriterien der betrieblichen Standortwahl scheint – neben der Funktionalität und Bezahlbarkeit – ein dezidiert subjektives Erfassen der auch atmosphärischen Standortqualitäten im Vordergrund zu stehen. Die Gesprächspartnerin weiß einfach sofort („I just know“), wenn sie die Gesamtstadt, einen Stadtteil oder ein Gebäude sieht, was als Firmensitz in Betracht kommt und welche Lage nicht. So antwortet beispielsweise ein Werbetexter auf die Frage, ob der „Look and Feel“ des Standortes wichtig sei, um Anregungen für die eigene Arbeit zu gewinnen, folgendes:

„Yeah, well, I don't think so. It is not direct inspiration or anything like that. It just makes you feel good, it makes you concentrate on your work because you feel good. That's why I like this location“.

„It makes you feel good“ ist ein stetig wiederkehrendes Motiv in den mündlichen Standortbeschreibungen kreativer Dienstleister im Expertengespräch. Offensichtlich werden von den Unternehmensleitern und Beschäftigten bestimmte Gebiete in der Stadt bewusst ausgewählt und geschätzt, weil sie einen positiven Effekt auf das Wohlbefinden

haben. Kreative Dienstleister orientieren sich in der Wahrnehmung und Bewertung von Räumen zu einem Großteil an der dezidiert subjektiven Wirkung eines Gebäudes, eines Straßenzugs, eines Stadtteils oder der Landschaftsästhetik der gesamten Stadt. Hinter dem subjektiven Urteil verbirgt sich ein ausgesprochen betriebswirtschaftlich rationales Motiv: Je besser man sich aufgrund der räumlichen Umgebung fühlt, umso höher ist die Konzentration („it makes you concentrate on your work“). Viele Gesprächspartner sprechen von der gesteigerten Produktivität:

„You know if you feel good about where you are you’re obviously going to be more productive and happier and more creative, so the space feels good. Why do you feel really good when you live in a house that overlooks the ocean? Because it feels good. And that just makes you so much more creative and inspires your work.“

Die zentrale Möglichkeit zur Steigerung der Produktivität in wissensintensiven Branchen und Betrieben liegt in der Steigerung der Leistungskraft der Mitarbeiterschaft. Es ist ihre Schaffenskraft, die gezielt gefördert werden muss, um den Output der Wissensproduktion zu erhöhen. Der Ideenoutput menschlicher Gehirne lässt sich nicht mit Gedankensport, Nervenfutter oder Kreativitätsspritzen stimulieren. Gehaltserhöhungen oder Zielvereinbarungen haben ebenfalls nur begrenzte Wirkung auf geistiges Vermögen. Eben an dieser Stelle gewinnen Umwelten, also auch Stadtlandschaften, Kulturlandschaften und Naturlandschaften eine ganz neue Bedeutung. Sie können als Kontextfaktoren eine Ressource der Wissensproduktion sein, wenn sie über den richtigen „Look and Feel“ verfügen.

„Man muss da sein, wo ich glaube, dass ich eben am produktivsten bin.“ Diese unternehmerische Handlungsmaxime der Standortwahl ist ebenso einfach wie weitreichend. Standortentscheidungen sind als strategische Unternehmensentscheidungen auf Effizienzsteigerung ausgerichtet. Nichts anderes ist auch bei den kreativen Dienstleistern in München und Vancouver der Fall. Allerdings sind sie Pioniere bei der Entwicklung neuer Beurteilungskriterien von Standorten. Sie wählen ihren Firmensitz – neben traditionellen Faktoren wie Miete, Nähe zu Kunden und Zulieferern – anhand eines weiteren, zusätzlichen Faktors aus: dem „Look and Feel“ bzw. dem „Sich-Wohlfühlen“. In vollständiger Konsequenz wenden die befragten Selbstständigen und Betriebe das Urteilkriterium „Look and Feel“ nicht nur für die eigene Stadtbeurteilung und Standortwahl an. Vielmehr bewerten sie auf ähnlicher Grundlage auch zu Teilen die Qualität und Zukunftsfähigkeit benachbarter Städte und Regionen. Auf die Frage, ob der „Look and Feel of the Location“ auch generell zur Beurteilung der Standortqualitäten anderer Regionen anwendbar sei, sagt ein Werber in Vancouver:

„Oh yes, completely, that’s why when I go back to Toronto, I feel visually deprived. You know, being in a creative business, visual stimulation is very important, and you take that away – I was so depressed last time I was in Toronto, really, I came home early.“

Geographisches Kapital – Raum als Ressource

Bisherige Erklärungsansätze in der Literatur begründen die wachsende Rolle der Stadt in der Wissensgesellschaft vor allem mit ihrer großen Bedeutung für den Handel, Austausch und Transport von Wissen und Informationen zwischen verschiedenen Akteuren. Sie betrachten Wissensproduktion als sozialen Lernprozess und damit quasi als kollektives Projekt. Die Rolle der Stadt bestehe darin, zufällige, unvorhergesehene Begegnungen durch einen Reichtum an potenziellen Treffpunkten zu ermöglichen (Joas 2002: 67). Ähnlich argumentiert der Hamburger Ökonom Dieter Läpple (2003), wenn er Met-

ropolen die Rolle von Risikominderern in der globalen Ökonomie zuschreibt. „Für den ‚entgrenzten‘ und deregulierten Wirtschaftsbereich der Wissensproduktion hat die städtische Konzentration von verwandten Betrieben und deren Beschäftigten die Funktion eines ‚Zufallsgenerators‘ für Kontakte, Informationen und Gelegenheiten. Für die Betriebe eröffnet dies vor allem die Möglichkeit einer *Reduktion von Risiken*“ (Läpple 2003: 71, Hervorhebung im Original). Es stehe uns eine „Renaissance der Städte“ bevor. Denn Städte seien geeignete und notwendige „Rückbettungskontexte“ für Menschen und Betriebe als Gegengewicht zu den entankernden Mechanismen der Globalisierung.

Schon in den 1920er-Jahren kritisiert Alfred North Whitehead in seinem grundlegenden Werk über „Wissenschaft und die moderne Welt“, dass die moderne Urbanisierung den Zusammenhang zwischen Mensch und Umwelt, zwischen individueller Leistungsfähigkeit und ästhetischer Umgebungsqualität zu sehr außer acht lasse: „Die beiden Übel sind: die Missachtung der wahren Relation zwischen Organismus und Umwelt; und die Gewohnheit, den inneren Wert der Umgebung außer Acht zu lassen“ (Whitehead 1988: 227). Was Whitehead früh erkannte, ist heute zum drängenden Engpass geworden. Das einstmals missachtete Feld des „inneren Wertes der äußeren Umgebung“ ist in der Gegenwart ein bedeutender Standortfaktor. Wissensbasierte Betriebe suchen gezielt Orte mit besonderem Look and Feel. Denn sie brauchen sehr viel mehr zur Produktion des knappen Gutes Wissen als nur Kontakte zu Kunden, Zulieferern und anderen Dienstleistern. Bestimmte Qualitäten der räumlichen Umgebung müssen hinzutreten, damit Kreativität und Schaffensdrang ungehindert fließen können.

Die Reduktion der Rolle der Stadt auf die „Möglichkeit einer Reduktion von Risiken“ (Läpple), auf das Vorhandensein von „untraded interdependencies“ (Storper) oder die Nähe zu „other people“ (Lukas) erscheint deshalb alleine nicht ausreichend. Die Standortwahl wissensbasierter Betriebe beruht neben all diesem zentral auf dem Kriterium des Look and Feel.

Rolf Lindner (2003: 52) spricht von dem „Habitus der Stadt“, um den Charakter von Orten und die lokalen Dispositionen ihrer Bewohner zu beschreiben. Im originellen Transfer von Pierre Bourdieus Konzept des Habitus nun auf die Stadt erreicht Rolf Lindner eine interessante Charakterisierung von Orten mit Mitteln des sozialen, kulturellen, symbolischen Kapitals. Jedoch setzt er die Stadt zu rasch mit ihren Bewohnern gleich. Indem er die Geschmackskulturen seiner Bewohner schon zum „geographischen Kapital“ eines Ortes erklärt (Lindner 2003: 53), verschenkt er die eigentliche Tragweite des Begriffs. Stattdessen schlage ich vor, das Wort geographisches Kapital tatsächlich für die Beschreibung von Räumen (Orten, Landschaften) als potenzielle Ressourcen menschlichen Handelns zu verwenden.

Geographisches Kapital beruht auf der gesellschaftlichen Verwertbarkeit und Verwertung von Standorten. Räume (als Space, Place und Landscape) werden durch die Zuschreibung von Werten (Gebrauchswert, Tauschwert, Zeichenwert) zu gesellschaftlich nutzbarem geographischem Kapital. Dabei ist geographisches Kapital – wie die übrigen Kapitalarten nach Bourdieu (2001: 309 f.) auch – für gesellschaftliche Gruppen ebenso wie Individuen eine Ressource im Kampf um Profit, Macht und Anerkennung. Aus Sicht der Individuen und der Gesellschaft kann ein Standort oder eine Stadt, eine Region oder die Zugehörigkeit zu einer Nation dreifach verschiedenartigen Ressourcencharakter bergen: als Raum (Space), als Ort (Place), als Landschaft (Landscape).

- Der Begriff Raum (Space) meint die objektiven, physisch-messbaren Eigenschaften von Gebieten. Raum ist geometrisch in Distanzen, Flächen, Höhen und Tiefen zu beschreiben. Lagebeziehungen, infrastrukturelle Ausstattung und die verkehrliche

Erreichbarkeit von Standorten gehören ebenso dazu wie das Vorhandensein von Bodenschätzen oder die Bevölkerungsdichte. Raum beschreibt die messbaren, zählbaren, berechenbaren Dimensionen gesellschaftlich in Wert gesetzter Gebiete. Das geographische Kapital von Räumen kann in Preisen, Entfernungen, mathematischen Gleichungen oder Formeln ausgedrückt werden.

- Der Begriff Ort (Place) verweist zumeist auf die lokal (oder regional, national) spezifischen sozialen Gegebenheiten, sozialen Beziehungen und Identitäten, die von Individuen und Gesellschaften in bestimmten Gebieten konstruiert, erfahren und gelebt werden. Historische Entwicklungen, politische Regulierungen, kulturelle Werte, ökonomische und soziale Praktiken spielen hier eine bedeutende Rolle (vgl. Johnston et al. 2000: 528). Orte sind räumliche Umwelten, strukturiert und erfüllt mit gesellschaftlichem Werden, mit sozialen Mustern und menschlichen Bewertungen. Orte sind geographisches Kapital für ihre Bewohner, das sich z.B. im Verfügen oder Nicht-Verfügen über Wissensschätze, ökonomische Praktiken oder Normen bezahlt machen kann.
- Der Begriff Landschaft (Landscape) wird verwendet, um die Wirkung der geographischen Substanz auf die Wahrnehmungen, Denkweisen und Lebensbetrachtungen von Individuen, Gruppen oder Gesellschaften zu beschreiben. Oftmals sind starke subjektive Gefühle, hoch normativ aufgeladene Bilder und Bewertungen mit der Betrachtung von Erdteilen, Städten oder Regionen verbunden. „A landscape is a cultural image, a pictorial way of representing, structuring or symbolising surroundings“ (Daniels; Cosgrove 1992: 1). Kulturlandschaften und Naturlandschaften kann man aus Sicht der Subjekte auch „als atmosphärisch erlebte Umgebung definieren“ (Hasse 2004: 2). Die Empfindungen, die wir mit Landschaften wie z.B. der Nordseeküste, der Hamburger Reeperbahn, dem Brandenburger Tor oder der Zugspitze verbinden, sind nicht nur subjektiv anrührend und bewegend. Sie sind als geographisches Kapital auch von hohem Zeichen-, sogar Gebrauchs- und auch Tauschwert. Landschaften sind geographisches Kapital, das in der Vermarktung und Repräsentation von Stadtregionen nach außen (z.B. Tourismusmarketing) wie auch im inneren, subjektiven Erleben des Einzelnen (wohl fühlen) von Bedeutung ist.

Der Dreiklang von „Raum-Ort-Landschaft“ (Space-Place-Landscape) bildet ein gedankliches Gerüst, mit dem Geographen versuchen, Prozesse der Umweltaneignung, die Rolle von Stadt- Regions- und Nationenbildungen in unterschiedlichen Gesellschaften zu beschreiben. Denn Wissensproduktion ist ein schöpferischer Prozess, der von idealen Rahmenbedingungen und deshalb auch den dreifachen Möglichkeitsräumen des Städtischen (Space, Place und Landscape) profitiert. Stadtlandschaften sind deutlich mehr als nur eine Rahmung des Sozialen. Die gebaute Umwelt ist eine dauerhafte Befragung und Rückversicherung der Individuen und der Gesellschaft durch die Materialität und Persistenz des gelebten Seins (vgl. Molotch 2003: 187). Erst im Gebauten wird Kulturelles, Soziales, Ökonomisches, Politisches evident. Ja, durch das Bauen, Wohnen, Raum begreifen gelangt der Mensch erst zu sich selbst. So fordert und befindet Martin Heidegger in seiner Existenzialphilosophie, dass erst im Räume fügen, im Bauen, im bei den Dingen sein das Menschsein möglich wird (Heidegger 2000: 44 f.). Schließlich gelange im Wohnen der Mensch erst zu sich selbst, indem er sich – im vollen Wort- und Wahrheitssinn – einrichtet in dieser Welt.

Man wird die räumliche Konfiguration der Wissensgesellschaft nur begreifen können, wenn man den Menschen als Schöpfer des Wissens besser versteht. In diesem Gedankenzusammenhang liegen die Stärken einer geographischen Analyse darin, uns der

räumlichen Bedingtheiten und Ressourcen menschlichen Seins erinnernd zu vergegenwärtigen. Denn menschliches Sein ist bedingt und gefördert durch Umstände, durch Umgebungen, durch Umwelten. Durch und durch Mensch zu sein, dazu bedarf es einer Welt. Wesentliche Bestandteile der Wissensproduktion – als Beschränkungen wie auch als Ressourcen – sind deshalb die städtischen, regionalen oder nationalen Kontexte, in die Individuen und ihre Ideen gestellt sind. Städte und Regionen sind für die Wissensgesellschaft in Form von Räumen, Orten oder Landschaften (Space, Place, Landscape) geographisches Kapital.

Literatur

- Bourdieu, P. (1987): Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft. Frankfurt/M.
- Bourdieu, P. (2001): Meditationen. Zur Kritik der scholastischen Vernunft. Frankfurt/M.
- Daniels, S.; Cosgrove, D. (1992): Introduction: Iconography and Landscape. In: Cosgrove, D.; Daniels, S. (Hrsg.): The Iconography of Landscape. Cambridge, S. 1-10.
- Fried, J. (2002): Erfahrung, Wissen und Gesellschaft – Erfahrungen der Wissensgesellschaft. In: Killius, N.; Kluge, J.; Reisch, L. (Hrsg.): Die Zukunft der Bildung. Frankfurt/M., S. 14-44.
- Grabher, G. (2002): The Project Ecology of Advertising: Talents, Tasks, and Teams. In: Regional Studies 36, S. 245-262.
- Grabow, B.; Henckel, D.; Hollbach-Grömig, B. (1995): Weiche Standortfaktoren. Stuttgart. Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik 89.
- Hasse, J. (2004): „Landschaftskultur“. Integrales Moment von Bau-, Stadt- und Lebenskultur. In: Wolkenkuckucksheim 8, H. 2, S. 1-26. Internet-Journal: <http://www.tu-cottbus.de/BTU/Fak2/TheoArch/wolke/deu/Themen/032/Hasse/hasse.html>
- Heidegger, M. (2000): Bauen Wohnen Denken. In: Führ, E. (Hrsg.): Bauen und Wohnen. Martin Heideggers Grundlegung einer Phänomenologie der Architektur. Münster, S. 31-49.
- Helbrecht, I. (1998): The Creative Metropolis. Services, Symbols, and Spaces. In: Wolkenkuckucksheim, International Journal of Architectural Theory 3, H. 1. Internet-Journal: <http://www.theo.tu-cottbus.de/wolke/X-positionen/Helbrecht/helbrecht.html>
- Helbrecht, I. (2005): Geographisches Kapital – Das Fundament der kreativen Metropolis. In: Kujath, H. J. (Hrsg.): Knoten im Netz. Zur neuen Rolle der Metropolregionen in der Dienstleistungswirtschaft und Wissensökonomie. Münster, S. 121-155.
- Isin, E.F. (1996): Metropolis Unbound. Legislators and Interpreters of Urban Form. In: Caulfield, J.; Peake, L. (Hrsg.): City Lives and City Forms. Critical Research & Canadian Urbanism. Toronto, S. 98-127.
- Jacobs, J. (1985): Cities and the Wealth of Nations – Principles of economic Life. New York.
- Joas, H. (2002): Wertevermittlung in einer fragmentierten Gesellschaft. In: Killius, N.; Kluge, J.; Reisch, L. (Hrsg.): Die Zukunft der Bildung. Frankfurt/M., S. 58-77.
- Johnston, R. et al. (Hrsg.) (2000): Dictionary of Human Geography. Blackwell.
- Krätke, S. (2002): Medienstadt. Urbane Cluster und globale Zentren der Kulturproduktion. Opladen.
- Läpple, D. (2003): Thesen zu einer Renaissance der Stadt in der Wissensgesellschaft. In: Gestring, N. et al. (Hrsg.): Jahrbuch StadtRegion 2003. Opladen, S. 61-78.
- Lautensach, H. (1953): Über die Begriffe Typus und Individuum in der geographischen Forschung. Kallmünz/Regensburg. Münchner Geographische Hefte 3.
- Lindner, R. (2003): Der Habitus der Stadt – ein kulturgeographischer Versuch. In: Petermanns Geographische Mitteilungen 147, S. 46-53.
- Lukas, R.E. (1988): On the Mechanics of Economic Development. In: Journal of Monetary Economics 22, S. 3-42.
- Molotch, H. (2003): Where Stuff comes from. How Toasters, Toilets, Cars, Computers and many other things come to be as they are. New York, London.
- Polanyi, M.; Prosch, H. (1996): Meaning. Chicago, London.
- Simmel, G. (1992): Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung, Gesamtausgabe Bd. 11. Frankfurt/M. (Original von 1908).
- Whitehead, A.N. (1988): Wissenschaft und moderne Welt. Frankfurt/M. (Original von 1925).

Wilhelm Schulte

Fallbeispiel einer Agglomeration: Die Metropolregion Hamburg

Die Metropolregion Hamburg im räumlichen Überblick

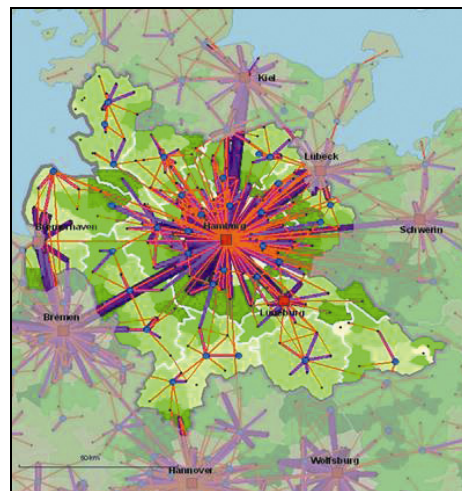
Die Metropolregion Hamburg, eine freiwillige Kooperation der drei Bundesländer Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Hamburg, erfasst beiderseits der Elbe einen Siedlungs- und Wirtschaftsraum von ca. 20.000 km² mit ca. 4,3 Mio Einwohnern und 1,9 Mio Beschäftigten.

Abb. 1: Die Metropolregion in ihren Grenzen



Quelle: eigene Darstellung

Abb. 2: Die Metropolregion mit ihren Pendlerverflechtungen



Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in der Bundesagentur für Arbeit

Die Entwicklung der Zusammenarbeit und veränderte Rahmenbedingungen

Hervorgegangen aus der Gemeinsamen Landesplanung der 1950er-Jahre und zunächst ausgerichtet auf Projekte der Freizeit und Naherholung im engeren Umland von Hamburg, wurden die Planungsthemen und Projektfelder in den 1990er-Jahren neu bewertet und die territoriale Ausdehnung auf die o. a. Gebietskulisse vorgenommen. Mitglieder der Metropolregion sind neben den drei Bundesländern, vertreten durch die obersten Landesplanungsbehörden, 14 Landkreise aus Schleswig-Holstein und Niedersachsen. Die inhaltliche Grundlage der Kooperation bildet das gemeinsame Regionale Entwicklungskonzept (REK) aus dem Jahr 2000 – der informelle „common sense“ der Metropolregion.

Großen und bedeutenden Städten wie Hamburg, den sogenannten Metropolen, kommt nicht nur eine immer größer werdende Bedeutung zu, sie haben sich auch einem verschärften nationalen, europäischen und weltweiten Standortwettbewerb zu stellen. Damit stellt sich auch die Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Metropolenstandorte eines Landes mit zunehmender Brisanz. Diese Fähigkeit wird ganz wesentlich von der kritischen Masse bestimmt, mit der sich die Metropole Hamburg mit ca. 1,7 Mio Einwoh-

nen in einer Metropolregion von ca. 4,3 Mio Einwohnern diesem Wettbewerb stellen und auf der „Wettbewerbsbühne“ auftreten kann. Regionalmarketing und Internationalisierung sind somit neue Schlüsselprojekte einer Metropolregion.

Das „Produkt“ Metropolregion ist aber nur so gut, wie es gelingt, seine Voraussetzungen und Bedingungen positiv zu gestalten und zu entwickeln, insbesondere

- den demographischen Wandel
- die Verknappung der Ressourcen
- die Flächenkonkurrenzen/den Flächenverbrauch
- die wachsenden Umweltbelastungen/den Umweltschutz
- die Erreichbarkeit und die Mobilität

Die Metropole Hamburg will sich mit dem „Leitbild der wachsenden Stadt“ diesen Herausforderungen stellen. Sie will nachhaltig werden, das heißt Qualität vor Quantität stellen und für die Metropolregion weniger Konkurrenz nach innen als vielmehr bessere und gemeinsame Wettbewerbsfähigkeit nach außen anstreben. Das heißt aber auch, sich gemeinsam im nationalen Schrumpfungsprozess der Bevölkerung durch Migrationsgewinne zu behaupten.

Innerhalb der Metropolregion gilt es, u. a. der Nachfrage einer veränderten Altersstruktur und der steigenden Zahl von Ein- und Zweipersonen-Haushalten auf dem Wohnungsmarkt ein adäquates Angebot zu schaffen und das mit dem Anspruch eines reduzierten Flächenverbrauchs. Die daraus resultierenden räumlichen Konkurrenzen der kommunalen Gebietskörperschaften und die Nutzungskonflikte mit der Landwirtschaft, dem Umwelt- und Naturschutz, den Kleingärten u. a. sind solche veränderten Rahmenbedingungen, begleitet von einer zunehmenden Verknappung öffentlicher Finanzen. Der Metropolregion muss es auch gelingen, die regionale Mobilität und Zentrenereichbarkeit vor dem Hintergrund regionaler Arbeitsteilung und variabler Geometrien der einzelnen Wirtschaftskluster, der Freizeit- und Kulturangebote, der Wissenschafts- und Forschungsstandorte u. ä. zu verbessern.

Die Ausrichtung der Zusammenarbeit in der Metropolregion Hamburg

Die Umsetzung des REK erfolgt nicht in formellen Regionalplänen, sondern mit regionalen Entwicklungsprojekten unter kommunaler bis hin zu trilateraler Zusammenarbeit in der Metropolregion.

Diese Projekte wurden durch Wettbewerbe generiert, an denen sich Gebietskörperschaften, Vereinigungen, Verbände und andere lokale wie regionale Akteure beteiligen konnten. Im Jahr 2003 wurden aus über 100 qualifizierten Projektvorschlägen 28 neue Projekte als Modell- und Leitprojekte der Metropolregion ausgewählt. Diese erhalten mit der Anerkennung eine Anspruchsberechtigung auf eine Anschubfinanzierung aus den beiden bilateralen Förderfonds, die zusammen mit 2,4 Mio Euro pro Jahr ausgestattet sind. Die Metropole Hamburg beteiligt sich mit 50 % an diesen Förderfonds und an der Unterstützung der regionalen Projekte, auch wenn diese überwiegend nicht in Hamburg selbst realisiert werden.

Als Beispiele seien genannt:

- die „Metropolcard“ für die touristische Nutzung des Verkehrsverbundes und der Freizeit- und Kultureinrichtungen der Metropolregion,
- die jährliche Gewerbeimmobilienmesse EXPANSION,

- die touristische Erschließung der Maritimen Landschaft Unterelbe,
- der gemeinsame Internetauftritt unter www.hamburg.de zur Stärkung des Regionalmarketings,
- der erste von weiteren Regionalparks, „die Wedeler Au“, der Freiraum und Landschaft als Entwicklungsfaktoren der Region herausstellt und
- die „Süderelbe AG“, ein Zusammenschluss dreier Landkreise und einer Vielzahl ihrer Kommunen südlich der Elbe mit dem Hamburger Stadtbezirk Harburg sowie der Freien und Hansestadt selbst zu einer Aktiengesellschaft und Wachstumsinitiative. Ziel der Süderelbe AG ist es, die gemeinsame Entwicklung der regionalen Kompetenzcluster „Hafen/Logistik“, Luftfahrtindustrie (Airbus/EADS) und andere voranzubringen, verbunden mit der Nutzung von Synergieeffekten mit den Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen in der Region.

Diese Projekte und der damit verbundene Aufbau von Netzwerken sind immer stärker strategisch und an gemeinsamen „win-win-Effekten“ ausgerichtet. Die kommunalen Akteure haben erkannt, die vorhandenen Potenziale der Region zu bündeln, sie in kooperativer Form einzusetzen und auf diese Weise eine „kritische Masse“ von regionaler Bedeutsamkeit und Wirkung zu erreichen. Eines dieser Erfolg versprechenden Instrumente ist ein bisher einmaliges regionales grenzüberschreitendes Gewerbeflächenmanagement der Süderelbe AG.

Abb. 3: Metropolcard



Abb. 4: Gewerbeimmobilienmesse EXPANSION



Abb. 5: Maritime Landschaft Unterelbe



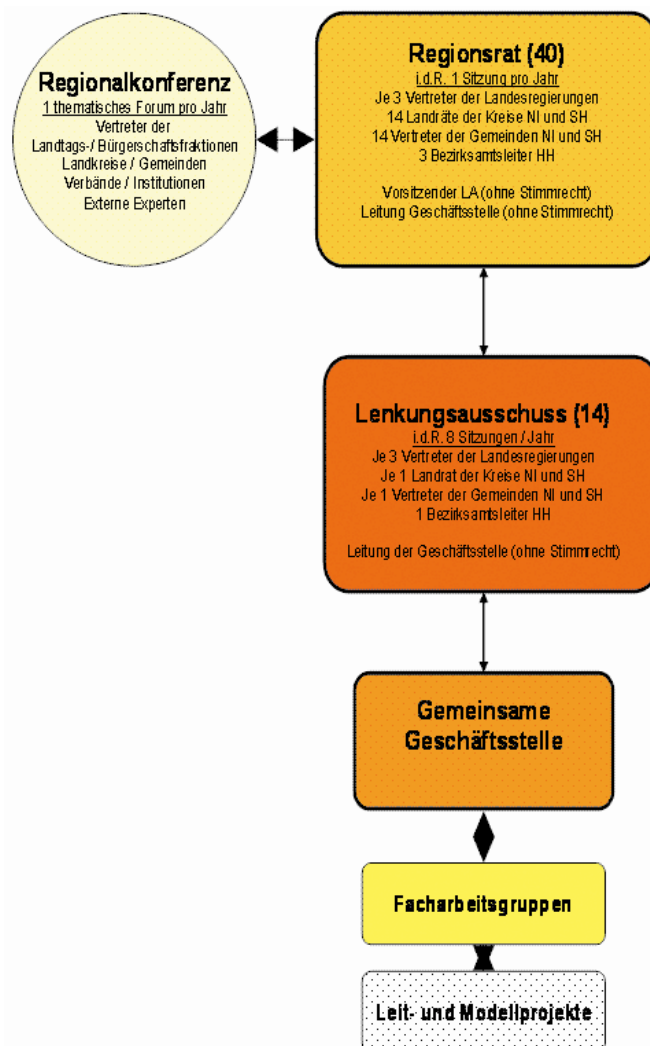
Eine andere Form des „Flächenmanagements“, nämlich die Reduzierung des Flächenverbrauchs, wurde mit bisher drei Zukunftswerkstätten initiiert. Nachverdichtung vor Siedlungserweiterung, Infrastruktur- und Mobilitätskosten sowie veränderte Planungsleitlinien sind neue Projektthemen der interkommunalen und regionalen Kooperation und befördern die Entwicklung der Metropolregion und die Umsetzung des REK wirkungsvoller als formelle Regionalpläne oder regionale Flächennutzungspläne. Deren Inhalte sind nach oft jahrelangen und aufwendigen Planungsprozessen zu einem wirkungsarmen Kompromiss geschrumpft, der zudem den tatsächlichen Erfordernissen hinterherläuft. Gemeinsame Entwicklungsprojekte dagegen sind zeitnah und folgen aktuellen Anforderungen, bündeln und binden auch konkurrierende kommunale Interessen durch eine gemeinsame Finanzierung ein und sind damit erfolgs- und umsetzungsorientiert.

Die Perspektiven der Kooperation und die Zukunft der Metropolregion Hamburg

Mit der 2003 eingeleiteten Reorganisation der Gremien und der internen Arbeitsstrukturen sowie der inhaltlichen Konzentration auf die Kernthemen Wettbewerbsfähigkeit, Raumstruktur und Daseinsvorsorge vollzieht die Metropolregion eine Neuorientierung. Dabei werden die Kompetenzfelder der regionalen Wirtschaftsstruktur („Stärken“, „Cluster“) und die internationale Ausrichtung der Kooperation in den Mittelpunkt der künftigen Zusammenarbeit gestellt.

Zeitgleich werden die Arbeitsformen effizienter organisiert und die Geschäftsstelle schrittweise zu einer Art „Clearingstelle“ ausgebaut. Ihre Hauptaufgaben werden in Zukunft im Bereich der Projektbegleitung, der Öffentlichkeitsarbeit und des Informationsmanagements liegen, um die Region im europäischen Wettbewerb noch besser zu positionieren. Darüber hinaus werden die Beratungs- und Entscheidungsgremien, der Regionsrat und die Regionalkonferenz stärker kommunalisiert. In der Regionalkonferenz werden die Abgeordneten der Region in den Landtagen, Vertreter der Bürgerschaft Hamburgs und Vertreter der Kreisparlamente aus der Metropolregion die Diskussion um die Leitlinien der Regionalentwicklung stärker bestimmen und im Regionsrat werden neben den Vertretern der drei Landesregierungen alle Landräte der Metropolregion sowie eine gleich große Anzahl Bürgermeister und nicht wie bisher nur jeweils zwei Vertreter Sitz und Stimme haben.

Abb. 6: Gremien der Metropolregion



Quelle:
Metropolregion Hamburg,
eigene Darstellung

Die Metropolregion Hamburg hat mit der erfolgreichen Teilnahme am Wettbewerb „Region der Zukunft“ und der Mitwirkung im Initiativkreis der deutschen Metropolregionen mit dazu beigetragen, ein neues strategisches Leitbild der Metropolregionen zu entwickeln und erfolgreich voranzubringen. Die Ministerkonferenz für Raumordnung hat dazu einen Prüfauftrag zur Fortschreibung der Leitbilder der Raumentwicklung erteilt. Die Diskussion der Leitbilder darf aber, bezogen auf die Metropolregionen, nicht an deren aktuellen Grenzen und den derzeit noch engen Kooperations- und Verflechtungsräumen enden. Auch wenn im Rahmen nationaler und europäischer Förderpolitiken zukünftig auch die „Wachstumsmotoren“ gestärkt werden sollen und damit über spezifische Fördermöglichkeiten und -notwendigkeiten nachzudenken sein wird, kann auf eine Ausgleichspolitik zur Unterstützung und Heranführung der peripheren Räume nicht verzichtet werden. Beides bedingt sich gegenseitig. Es wird künftig noch stärker darauf ankommen, die Mitverantwortung der Metropolen über ihre Metropolregion hinaus bis an ihre jeweilige Peripherie zu begründen und daraus so etwas wie regionale Verantwortungsgemeinschaften für überregionale oder europäisch bedeutsame Wirtschaftsräume zu bilden, wie sie beispielhaft auch Eingang in die Leitbilddiskussionen gefunden haben. Diese können auch mehrere Großstädte und Metropolenkerne enthalten. Sie sollen und können die vorhandene administrative Raumbildung der Gebietskörperschaften nicht ersetzen, aber sie können Netzwerke regionaler Kompetenzen bilden, um damit „Metropolisierungsprozesse“ in gemeinsamer, selbst organisierter Verantwortung zu gestalten und zu steuern.

Die wirtschaftlichen Verflechtungen und Netzwerke einzelner Branchen haben die Grenzen der Metropolregion Hamburg schon gesprengt. Die Perspektive der Agglomerationen und für die Metropolregion Hamburg könnte deshalb auch in einem erweiterten Regionalverbund eines europäisch bedeutsamen Wirtschaftsraumes liegen, gemeinsam mit der Metropolregion Bremen/Oldenburg bis in die peripheren Verflechtungsräume in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern.

Ein „Regionalverbund Norddeutsche Küste“ als regionale Verantwortungsgemeinschaft für eine wirtschaftliche Wachstumszone europäischer Bedeutung mit gemeinsamen Kompetenzen und Interessen könnte diese z. B. auf dem Gebiet der Verkehrspolitik beim Ausbau der transeuropäischen Netze und der Fortschreibung des Bundesverkehrswegeplanes sehr viel wirkungsvoller einsetzen. Ein solcher selbst organisierter Verantwortungs- und Wirtschaftsraum könnte – ungeachtet fortbestehender Länder-, Kreis- und Gemeindegrenzen – auch eine neue regionale Förderkulisse für regionale Entwicklungsprojekte eigener gemeinsamer Förderfonds bis hin zu den Europäischen Förderpolitiken sein.

Dieses Thema ist es also wert, diskutiert zu werden – Agglomerationen haben nicht nur Perspektiven, sondern sie bieten auch Gestaltungsspielräume für die Raumentwicklung, die es zu nutzen gilt!

Michael Kiehl, Stefano Panebianco

Einführung in die Arbeitsgruppe

Zwischen High-Tech und Arbeitslosigkeit – Welche ökonomischen Perspektiven haben deutsche Agglomerationsräume?

Die Arbeitsgruppe greift verschiedene Aspekte der aktuellen raumwissenschaftlichen Debatte um die ökonomische Zukunft der deutschen Agglomerationsräume auf und diskutiert die übergeordneten Rahmenbedingungen städtischer Entwicklungspfade ebenso wie konkrete Beispiele (groß-)städtischer Politiken der Wirtschaftsförderung. Ausgangspunkt ist eine differenzierte Analyse der wirtschaftlichen Situation der Agglomerationsräume. Dazu liefern die Beiträge von Stefan Gärtner und Peter Schmitt wichtige Impulse.

Stefan Gärtner stellt in seinem Beitrag heraus, welche wirtschaftlichen Konsequenzen sich für die Agglomerationsräume aus der heute dominierenden „kompetenzbasierten“ Regionalpolitik ergeben. Aufbauend auf einer Analyse des historischen Wandels der Regionalpolitik unterstreicht Gärtner, dass die Konzentration der gegenwärtigen Strukturpolitik auf die Förderung regionaler Kompetenzen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht als sinnvoll zu bewerten ist. Seiner Meinung nach profitieren die Agglomerationsräume grundsätzlich von dieser zentralisierend wirkenden Förderausrichtung. Allerdings verfügten längst nicht alle Großstädte über wettbewerbsfähige Kompetenzen. Das Forschungsprojekt „Zukunft der Städte in NRW“ lege eine Differenzierung in verschiedene Stadttypen nahe, wobei jeder dieser Stadttypen unterschiedliche Förderansätze erfordere.

Peter Schmitt lenkt das Augenmerk auf die Polyzentralität deutscher Agglomerationsräume, die er am Beispiel nordrhein-westfälischer Großstädte untersucht. Aufbauend auf Ergebnissen des von der EU geförderten Projektes „POLYNET“ stellt der Autor heraus, wie die Einbindung ausgewählter deutscher Agglomerationsräume innerhalb regional, national und global ausgerichteter Standortnetze wissensintensiver Dienstleistungsunternehmen zu bewerten ist. Für die raumbezogene Planungspolitik folgert Schmitt, die Ausgangslagen in den unterschiedlich polyzentrisch organisierten Netzwerkregionen in künftigen Planungsprozessen stärker zu berücksichtigen und für die strategische Politikentwicklung zu nutzen.

Einen zweiten thematischen Schwerpunkt der Arbeitsgruppe bildet die Diskussion kommunaler Handlungsansätze: Mit welchen Strategien und Politiken können Großstädte auf die zunehmende „Städtekonkurrenz“ reagieren und sich im Wettbewerb positionieren?

Stefano Panebianco geht in seinem Beitrag dem Modell der „Entrepreneurial City“ nach. Er benennt zentrale Merkmale einer „unternehmerischen Stadtpolitik“, schlägt Indikatoren zu ihrer Operationalisierung vor und analysiert ihre wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen. Die dargestellte Studie aus dem COST-A26-Programm kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Ausrichtung zum „Unternehmen Stadt“ wirtschaftlich bezahlt macht, ein Zusammenhang zu Indikatoren sozialer Kohäsion aber kaum nachweisbar ist. Insgesamt zeige der hohe Anteil nicht signifikanter Korrelationen die Begrenztheit lokaler Steuerungsmöglichkeiten. Die sozialen Opportunitätskosten unter-

nehmerischer Stadtpolitiken sollten sowohl in quantitativ-repräsentativen als auch in qualitativen Studien weiter untersucht werden, um Fehlentwicklungen vorzubeugen.

Lars Tata befasst sich schließlich mit den Stärken und Chancen, aber auch den Risiken einer auf Wirtschaftskluster ausgerichteten Strukturförderung. Dazu wird die Clusterpolitik zunächst als Erklärungs- und Handlungsansatz theoretisch fundiert. Im Folgenden verwendet Tata den Clusteransatz der Stadt Dortmund – das „dortmund-project“ – als Fallstudie für einen umfassenden und systematischen Handlungsansatz, dessen wesentliche strategische Merkmale und Schwerpunkte ausgeführt werden. Am Beispiel Dortmunds arbeitet Tata heraus, dass Clusterpolitiken nicht intendierte regionale wie auch überregionale Auswirkungen ökonomischer, sozialer und infrastruktureller Art haben können. Er fordert, die möglichen negativen Wirkungen sowohl in der wissenschaftlichen Diskussion als auch in der Planungspraxis künftig stärker zu berücksichtigen.

In der Diskussion der Arbeitsgruppe wurde zunächst die Frage erörtert, inwieweit sich verschiedene Typen von Agglomerationsräumen unterscheiden lassen. Betont wurde die Notwendigkeit, funktionale Abgrenzungskriterien zugrunde zu legen und je nach Erkenntnisinteresse unterschiedliche Typisierungen vorzunehmen. Eine „allgemeingültige“ Abgrenzung und Klassifizierung von Agglomerationsräumen ist nach Vorstellung der meisten Workshop-Teilnehmer nicht denkbar. Ausgehend von den Referaten wurden darüber hinaus Empfehlungen für die Raumwirtschaftspolitik diskutiert. Gefordert wurde unter anderem, eine breite „Spielwiese“ an Fördermöglichkeiten für die wirtschaftliche Entwicklung von Agglomerationsräumen bereitzustellen, um der Vielfältigkeit dieses Raumtyps gerecht zu werden. Die heute populären Clusterpolitiken sollten dahingehend hinterfragt werden, welche „Gewinner“ und „Verlierer“ sie produzieren. Diese Frage kann auf der Ebene von Qualifikationsgruppen oder Wirtschaftsbranchen, aber auch aus räumlicher Perspektive gestellt werden. So ist beispielsweise anzunehmen, dass die Förderung von Wirtschaftsklustern vor allem die großen Agglomerationsräume begünstigt, da hier eine „kritische Masse“ an Unternehmen innerhalb einer Wertschöpfungskette gegeben ist und mögliche Synergien und externe Skalenvorteile besser genutzt werden können.

Bezüglich der ökonomischen Perspektiven von deutschen Agglomerationsräumen sehen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Workshops vielfachen Forschungsbedarf. So sind die internationalen wirtschaftlichen Verflechtungen von Agglomerationsräumen bisher nur ansatzweise untersucht. Gerade für die Ausrichtung der Wirtschaftsförderung auf Zielgruppen ist hier Grundlagenarbeit nötig. Klärungsbedürftig ist außerdem der Beitrag verschiedener weicher Standortfaktoren – von der „Lebensqualität“ über das „Image“ bis hin zum „Sozialkapital“ – zur wirtschaftlichen Entwicklung von Agglomerationsräumen. Zwar wird die Bedeutung dieser Faktoren immer wieder herausgestrichen, aber es gibt bisher nur wenige empirische Studien, welche die Relevanz der weichen Standortfaktoren belegen. Daneben besteht auch hinsichtlich des Ansatzes der Clusterförderung Forschungsbedarf: Wie lässt sich die Beliebigkeit heutiger Cluster-Abgrenzungen und -Bestimmungen vermeiden? Ist die Förderung von Clustern auch in ländlichen Räumen bzw. Räumen geringer Potenzialdichte möglich? Sind „Low-Tech-Cluster“ denkbar und ökonomisch sinnvoll? Wie lassen sich die wirtschaftlichen und räumlichen Auswirkungen von Cluster-Politiken ermitteln? Abschließend stellten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer fest, dass die bisherige Metropolenforschung insgesamt zu reaktiv ist: Der offensiven und praxisnahen Kommunikation von Ergebnissen der räumlichen Forschung muss in Zukunft ein höherer Stellenwert beigemessen werden.

Stefan Gärtner

Kompetenzbasierte Strukturpolitik: Positionierungsmöglichkeiten von Stadt-, Land-, Agglomerationsräumen und dem, was dazwischen liegt

Einleitung

Neuere strukturpolitische Ansätze und raumwirtschaftliche Konzepte, namentlich der Clusteransatz, orientieren sich zunehmend an den vor Ort vorhandenen Kompetenzen und setzen auf Konzentration und Spezialisierung ökonomischer Aktivitäten im Raum. Dies hat einerseits eine Abkehr vom Gleichwertigkeitsgrundsatz¹ zur Folge, denn nicht alle Regionen verfügen über entsprechende Kompetenzen in gleicher Weise, und bewirkt andererseits eine Tendenz zur Urbanisierung bzw. Agglomerationsbildung. Andere raumwirksame Trends, wie die demographische Entwicklung, verstärken in ihrer Summe unterschiedliche Dichtegrade, Funktionen und Bedeutungen in den Raumstrukturen. Allerdings kann als siedlungs- und standortbezogene Raum-Morphologie keinesfalls ein Gegensatz vom urbanen Raum bzw. der Agglomeration als Gewinner auf der einen Seite und dem ländlichen Raum bzw. der Peripherie als Verlierer auf der anderen Seite skizziert werden.

Der Gegensatz zwischen Stadt und Land war lange Zeit, und ist in Teilen noch immer, die Hauptmotivation der strukturpolitischen Interventionen (z. B. Nonn 2004: 81). So verfolgte regionale Strukturpolitik traditionell das Ziel einer Nachindustrialisierung des ländlichen Raums, um damit die Lebensverhältnisse zwischen Stadt und Land anzupassen (Hübler 2005: 57). Der aktuelle Wandel in der Strukturpolitik – also eine Konzentration auf die Wachstumspole – wird daher vielfach vor dem Hintergrund diskutiert, zugunsten gesamtwirtschaftlicher Wachstumseffekte die Entwicklungsdefizite im ländlichen Raum zu akzeptieren. Demzufolge werden die Wirkungen einer solchen Entwicklung in der Regel nur für den ländlichen peripheren Raum diskutiert, der dann als ökologischer Ausgleichs-, Tourismus- oder Naherholungsraum dienen kann (z. B. Frey; Zimmermann 2005: 9). Doch auch Städte und Agglomerationen, die nicht zur „ersten Garde“ der Metropolen im internationalen oder nationalen Sinne gehören, können Verlierer der Entwicklung sein.

Ziel des vorliegenden Artikels ist es, das Spannungsfeld zwischen sich dynamisch entwickelnden und schwächeren Räumen, fernab der Dichotomie zwischen Stadt und ländlicher Peripherie, aufzuzeigen. Der Artikel fokussiert dabei neue, an regionalen Kompetenzen ausgerichtete strukturpolitische und raumwirtschaftliche Ansätze und deren Auswirkungen auf Städte, Agglomerationen und weniger dichte Raumgebilde. Zudem werden andere allgemeine raumwirksame Trends aufgegriffen und hinsichtlich ihrer Wirkungen auf den Raum eingeordnet. Abschließend erfolgt eine zusammenfassende Betrachtung der Wirkungen und es werden perspektivisch Handlungsweisen aufgezeigt, wie Städte und Regionen darauf reagieren können.

¹ In Deutschland besteht ein Gebot zur Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen, das auf verschiedenen Ebenen gesetzlich verankert ist (z. B. Hübler 2005).

Kompetenzbasierte Ansätze in der Raumwirtschaftstheorie und regionalen Strukturpolitik

Jeder kennt die räumliche Ballung von Geschäften oder kleinen Handwerksbetrieben in den Altstädten europäischer oder orientalischer Großstädte, die noch nicht so sehr von den Einkaufszentren mit komplementär gestalteten Angeboten beeinflusst sind. Beispielsweise sei hier auf die Gewürzmärkte in Istanbul, die Textilmärkte am Montmartre oder die Handwerksgeschäfte in der Bukarester Altstadt verwiesen. Dabei handelt es sich um eine Konzentration ökonomischer Aktivitäten im Raum, also um ein *geographisches Cluster*.

Die wesentlichen Vorteile einer solchen Konzentration und Spezialisierung sind, dass Kunden ein umfassendes Angebot räumlich konzentriert vorfinden, der Ort von spezialisierten Lieferanten frequentiert wird, entsprechende Infrastrukturen bestehen, die Gewerbetreibenden in ein informelles Wissensnetz eingebunden sind und somit über Informationen bezüglich Markt- und Business Trends verfügen. Die Konzentration begründet sich also durch Agglomerationsvorteile, Wissensspillover, Kollektivgüter bzw. externe Effekte und steigende Skalenerträge.

Die Grundprinzipien sogenannter Cluster (z. B. Porter 1993, 1999, Rehfeld 1999) basieren auf eben diesen Effekten, die sich in ihrer Ausgestaltung jedoch weiterentwickelt haben. So müssen beispielsweise die Medienunternehmer in Köln nicht in unmittelbarer „örtlicher“ Nähe zueinander ihre Büros haben, viel wichtiger sind gemeinsame Bezugspunkte bzw. -räume, die in der Regel mit einer gemeinsamen Kultur (Normen, Werte, Einstellung) einhergehen. Dies können – und dies ist je nach Branche und Ort sehr unterschiedlich – formell organisierte Foren sein, aber auch Bars, Restaurants oder Clubs, wo sich die relevanten Akteure treffen können. Wie empirische Studien belegen, begünstigt geographische Proximität Spillover-Effekte nicht kodierten Wissens.²

Auch wenn es sich bei der Bedeutung räumlicher Nähe im Kontext ökonomischer Entwicklungen um nichts grundsätzlich Neues handelt (z. B. Marshall 1919, Weber 1909, Predohl 1971), kann die Kehrtwende, zumindest in der klassischen Ökonomie, Krugmann zugeschrieben werden, der sein 1991 veröffentlichtes Buch „Geography and Trade“ mit dem Satz beginnt: „I more or less suddenly realized that I have spent my whole professional life as an international economist thinking and writing about economic geography, without being aware of it“ (Krugmann 1991: 1).

Kompetenzbasierte Ansätze

Die Betrachtung des Raums bildet im Wesentlichen den Kern der aktuellen Ansätze. Das heißt, im Mittelpunkt stehen räumliche Konzentration und Spezialisierung sowie Förderung wettbewerbsfähiger Kompetenzen. In der raumwirtschaftlichen Diskussion existiert jedoch bezüglich dieser Ansätze weder eine einheitliche Begriffsbildung noch ein einheitliches Meinungsbild. So werden sie teilweise mit dem Label New Economic Geography (NEG) bzw. Neue Ökonomische Geographie bezeichnet (z. B. Schätzl 2001, Krugman 1991). Die Pragmatiker fassen die aktuellen am Raum orientierten Konzepte unter dem Begriff Cluster zusammen. Krätke (2002) spricht von institutionentheoretischen Ansätzen. Innovationstheoretisch werden sie auch als „Territorial Innovation Models“ (Moulaert; Sekia 2003) bzw. regionale Innovationssysteme (Koschatzky 2001: 10) bezeichnet. Da diese neuen Ansätze sich quer zu der raumwirtschaftlichen Theoriebildung, aber auch zur Innovationstheorie positionieren und breiter

² Ein Überblick dazu findet sich bei Koschatzky 2001: 106 ff.

zu verstehen sind, als es zum Beispiel der Clusteransatz nahelegt, werden im Rahmen dieses Artikels die neueren Konzepte unter dem Begriff *kompetenzbasierte Ansätze* zusammengefasst. Dabei handelt es sich um einen Arbeitsbegriff, der im Bezug auf den hier vorliegenden Betrachtungsfokus gewählt wurde.

Die Bedeutung von Spezialisierung und Konzentration lässt sich auch streng ökonomisch begründen: Ausgangspunkt bilden sinkende Transportkosten, die es ermöglichen, wirtschaftliche Aktivitäten zu konzentrieren und interne sowie externe Agglomerationsvorteile stärker zu nutzen. Ferner ist anzumerken, dass zahlreiche empirische und theoretische Untersuchungen zu dem Ergebnis kommen, dass Innovationen in erster Linie in Ballungsräumen, speziell in Regionen, in denen die Ausbreitung von Wissen auf günstige Bedingung stößt, stattfinden (Frey; Zimmermann 2005: 7 ff.).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass kompetenzbasierte Ansätze ihr Potenzial besonders dann entfalten können, wenn ein gewisser Grad an Konzentration vorliegt, also die notwendige kritische Masse erreicht wird und gleichzeitig eine Spezialisierung existiert, die spezifische Wissensspillover, Vertrauen und Innovationen ermöglicht. Dies bedeutet in der Folge, dass Räume mit einer gewissen Dichte an wettbewerbsfähigen Kompetenzen bevorzugt sind.

Wandel in der regionalen Strukturpolitik

Dass es infolge einer Hinwendung zu kompetenzbasierten Ansätzen zu einer Veränderung von Raumstrukturen kommen kann, wird deutlich, wenn man sich die Entwicklung der raumwirtschaftlichen Theorien der letzten 50 bis 60 Jahre vergegenwärtigt, die in Tabelle 1 in die vier Phasen *Angebots- und Nachfragetheorien*, *Polarisationstheorien*, Theorien der *eigenständigen Regionalentwicklung* und *kompetenzbasierte Ansätze* eingeteilt ist.

Tab. 1: Theorien der „eigenständigen Regionalentwicklung“ und „kompetenzbasierte Ansätze“

Theorien / Ansätze	Zugang	Ausgleichsmechanismen	Intervention	Raumbild	Fazit
<i>I</i> Angebots- & nachfrageorientierte Gleichgewichtstheorien (Neoklassische Wachstumstheorien & Postkeynesianische Theorien)	Theorien und Modell	Ausgleich durch Marktkräfte	Intervention gering. Erhöhung der Mobilität von Produktionsfaktoren und Förderung der Exportbasen.	Raum tendiert letztendlich zum Gleichgewicht. Aber Orte spezialisieren sich und Agglomerationsseffekte bewirken eine räumliche Konzentration.	Wenig Anknüpfungspunkte für eine auf Ausgleich ausgerichtete Strukturpolitik.
<i>II</i> Polarisationstheorien (Hierarchische Raummodelle z.B. Wachstumspolkonzept)	Empirie mit theoretischer Fundierung	Ausgleich durch Umverteilung	Infrastrukturinvestitionen. Ansiedlungsanreize. Konzentration auf Wachstumspole.	Ökonomische Gleichverteilung wird angestrebt, wobei Investitionen auf dezentrale Wachstumspole zu konzentrieren sind.	Hohe finanzielle Belastung. Aufgrund zur Zeit fehlender Investoren nicht angezeigt.
<i>III</i> Eigenständige Regionalentwicklung (alternative Ansätze und komplementäre Ansätze)	Empirie und konzeptionelle Entwürfe	Ausgleich durch Aktivierung endogener Potenziale	Förderung intraregionaler Kreisläufe. Aktivierung endogener Potenziale. Intraregionaler Einkommensmultiplikator.	Gleichverteilung ökonomischer Aktivitäten. Eigenversorgung. Ökonomische Basisfunktionen in jeder Region.	Interne & externe Ersparnisse werden nur eingeschränkt genutzt. Begrenzte räumliche Arbeitsteilung. Fehlender Know-how-Transfer.
<i>IV</i> Kompetenzbasierte Ansätze (Cluster, Innovative Milieus usw.)	Empirie und konzeptionelle Entwürfe	Ausgleich durch Wachstum und Konzentration (indirekt)	Förderung von Netzwerken, Wissens- sowie Informationsgenerierung, spezifische Infrastrukturen und spezifische Ansiedlungen.	Gewisser Grad an Konzentration & räumlicher Spezialisierung. Agglomerationsvorteile, Wissensspillover und steigende Skaleneffekte sorgen für Wettbewerbsvorteile.	Günstige Entwicklungseffekte in einigen Regionen. Umverteilungsmechanismen & differenziertes Raumbild sind in der Konsequenz gefragt.

Quelle: eigene Darstellung

In der ersten Zeile sind *angebots- und nachfrageorientierte Theorien* zusammengefasst, bei denen zumindest im Modell die Entwicklung immer zum Gleichgewicht tendiert. Der regionale Ausgleich erfolgt demzufolge aufgrund von Marktkräften. Interventionen sind nur sehr kurzfristig angedacht. Die *regionale Polarisierungstheorie* – in der zweiten Zeile dargestellt – versucht als Gegenmodell zu den klassischen Gleichgewichtstheorien und -modellen die tatsächlich vorhandenen regionalen Divergenzen zu erklären (z. B. Myrdal 1969). Im Rahmen der Erkenntnis einer ungleichen Entwicklung wurde zum Beispiel das Schwerpunktortekonzept (Buttler; Hirschenauer 1995: 1062 ff) entwickelt, bei dem der Ausgleich durch Umverteilung erfolgt. Die Konzepte einer *eigenständigen Regionalentwicklung* – dargestellt in der dritten Zeile – sind aus der Kritik an einer am Wachstum orientierten Politik entstanden (z. B. Friedmann; Weaver 1979). Da nach dem Verständnis der endogenen Regionalentwicklung jede Region über diverse Potenziale verfügt, wird der regionale Ausgleich durch Aktivierung endogener Potenziale erzielt. Die in der vierten Zeile dargestellten *kompetenzbasierten Ansätze* integrieren in Teilen die verschiedenen Ansätze, indem sie einerseits an den regionalen Kompetenzen anknüpfen und auf Vernetzung vor Ort setzen und andererseits eine regionale Spezialisierung und je nach Definition eine Exportorientierung fokussieren.

Ziel dieser Ansätze ist es, Regionen durch Förderung der endogenen Kompetenzen zu entwickeln. Allerdings werden im Gegensatz zu anderen Konzepten, wie z. B. dem Wachstumspolkonzept, nur die Regionen gefördert, die bereits über relevante Kompetenzen verfügen. Gemäß der Zielsetzung sollen die Fördermittel im Sinne eines höheren Grenznutzens dort eingesetzt werden, wo sie den höchsten Ertrag erwirtschaften. Das heißt, es soll in die Regionen investiert werden, die am ehesten geeignet sind, sich wettbewerbsfähig zu entwickeln. Es kann vermutet werden, dass diese Ansätze zumindest zeitweise schwächere Regionen benachteiligen werden.

Kompetenzbasierte Ansätze haben sowohl die bundesdeutsche als auch die europäische Strukturpolitik beeinflusst. Es ist jedoch zum jetzigen Zeitpunkt weder für die bundesdeutsche Strukturpolitik (Gärtner 2005) noch für die europäische Kohäsionspolitik (Bachtler; Wislade 2004) absehbar, wie konsequent eine entsprechende Neuausrichtung umgesetzt werden wird, da entsprechende Programme immer wieder konsensorientiert umgesetzt werden. Dies hat zur Folge, dass Fördermittel teilweise weiterhin mit der Gießkanne verteilt werden (Rehfeld 2005).

Raumwirksame Trends und deren Wirkungen

Kompetenzbasierte Strukturpolitik hat gesamtwirtschaftliche Wirkungen, beeinflusst aber zugleich das Standort- und Siedlungsgefüge. So ist anzunehmen, dass es zu Segregationen ökonomischer Art kommt und sich eine stärkere Konzentration ökonomischer Aktivitäten einstellen wird. Damit einhergehend werden die regionalen Disparitäten bezogen auf Einkommen, Arbeitsplatz- und Unternehmensdichte zumindest kurz- bis mittelfristig zunehmen.

Theoretische Wirkungen kompetenzbasierter Strukturpolitik

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht erweisen sich kompetenzbasierte Ansätze zunächst einmal als sinnvoll. Wobei allerdings nicht kaschiert werden darf, dass eine Metropolisierung im Weltmaßstab, wie sie mit der Begründung, dass die eigentlichen Innovationen in London, New York und Paris stattfinden, gefördert wird, nicht angemessen erscheint. Dies vor dem Hintergrund, dass in Deutschland ein spezifisches pfadabhängiges räumliches Innovationssystem vorliegt, das eher durch eine dezentrale Konzentration und föderale Strukturen gekennzeichnet ist. Zudem stellen sich die aus diesen Ansät-

zen resultierenden Vorteile nicht in allen Regionen in gleichem Maße ein. Neben der Frage, ob bei der Anwendung z. B. des Clusteransatzes die einsetzenden Effekte – etwa gemessen an geschaffenen Arbeitsplätzen – den Aufwand rechtfertigen, ist der Blick auf die Regionen zu richten, die diesem Ansatz nicht in dieser Weise entsprechen können. Konkret geht es dabei um die Frage, ob bei konsequenter Anwendung kompetenzbasierter Ansätze eine Verstärkung regionaler Disparität bezüglich der Wohlfahrtsfaktoren in Kauf genommen werden muss. Hinsichtlich etwaiger negativer Folgen für schwächere Regionen lassen sich auf einer theoretischen Ebene u. a. folgende Effekte zusammentragen:

Opportunitätseffekte: Traditionell wurden im Rahmen der Strukturpolitik Regionen gemäß ihrer Bedürftigkeit gefördert. Nach den neuen Ansätzen werden Regionen, die erfolversprechende Potenziale vorzuweisen haben, unterstützt. Das heißt, dass den schwachen Regionen folglich weniger Fördermittel zufließen.

Urbanitätseffekte: Will man Cluster, muss somit Konzentration in Kauf genommen werden. Spezialisierung bedingt eine gewisse Konzentration, um eine kritische Masse zu erreichen (Borner 2002: 12, Krieger-Boden 2000).

Arm-bleibt-arm-Effekte: Cluster- und Kompetenzfeldpolitik kann in Regionen, die nicht originär über Kompetenzen verfügen, nur bedingt erfolgreich sein, da sozioökonomische Prozesse eine gewisse Pfadabhängigkeit aufweisen (Krätke; Scheuplein 2001: 198).

Entzugseffekte: Es ist davon auszugehen, dass die kompetenzbasierten Ansätze zumindest in der Anfangsphase Entzugseffekte mit sich bringen. „Startet eine Region einen Wachstumsprozess (...), so verbreitet sich die regionale Investitionsbasis. (...) Die wachsende Region wird sich dabei auf Kosten der weniger erfolgreichen Regionen profilieren, indem sie ihnen Kapitel und qualifizierte Arbeit entzieht“, so Genosko (1997: 3).

Raumbezogene Trends und ihre Wirkungen

Veränderungen in der räumlichen Struktur lassen sich aber nicht nur mit einer Neuausrichtung der Strukturpolitik begründen, sondern sind Resultat vielfältiger Faktoren, die folgend skizziert werden:

Gesellschaftliche Trends, und zwar insbesondere die demographische Entwicklung, wirken sich merklich auf den Raum aus. Die Bevölkerung in Deutschland wird in den nächsten Jahren abnehmen und gleichzeitig überaltern.³ Selbst bei steigenden Geburtenzahlen ist die Bevölkerungsschrumpfung kurz- bis mittelfristig nicht umkehrbar (z. B. Birg 2002: 2). Insgesamt kann angenommen werden, dass ein gesamtgesellschaftlicher demographischer Schrumpfungsprozess räumlich selektiv erfolgen wird. Hinzu kommt, dass dünn besiedelte periphere Räume, in denen Infrastrukturen und Daseinsvorsorgefunktionen, z. B. öffentlicher Personenverkehr, ohnehin nur eingeschränkt aufrechtzuerhalten sind, von einem Schrumpfungsprozess stärker betroffen sein werden (z. B. Süddeutsche Zeitung 2005). Aber auch altindustrielle strukturschwache Räume werden von Wanderungsbewegungen der Bevölkerung, die teils gesellschaftlich, teils ökonomisch begründet sind, besonders betroffen sein.

³ Wie sich die Überalterung der Gesellschaft raumstrukturell auswirken wird, ist aufgrund der unterschiedlichen Lebensentwürfe schwer abzuschätzen.

Zweitens lassen sich *ökonomische Trends* benennen: Weltökonomisch bedingt, müssen international erfolgreiche Städte und Regionen gewisse Spezialisierungs- und Dichtegrade aufweisen, um im Standortwettbewerb bestehen zu können. So zeigen viele Untersuchungen, dass unternehmensnahe sowie FuE-Dienstleistungen verstärkt in den Städten vertreten sind (z. B.: Geppert; Gornig 2003, Egel; Spielkamp 1998) und je herausragender die ökonomischen Funktionen, um so metropolitaner sind in der Regel die Städte, sodass sich eine weltweite Städte-Hierarchie abzeichnet.⁴ Ökonomisch entwickeln sich Städte und Ballungsräume seit Mitte der 1990er-Jahre besser als die übrigen Regionen (Geppert; Gornig 2003). Dabei zeigt sich eine gewisse Zweiteilung: Ökonomische Aktivitäten, die lediglich einen geringen Anteil an gebundenem Wissen (tacit knowledge) benötigen, verlagern sich in Richtung Peripherie, wobei sich dies „bis nach Osteuropa, Indien und China erstrecken kann“ (Dohse et al. 2005). Ökonomische Aktivitäten, für die im hohen Maße gebundenes Wissen benötigt wird, neigen zu einer räumlichen Konzentration in den Zentren, was laut einer Untersuchung des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel im Zeitraum zwischen 1976 und 2002 für bundesdeutsche Kernstädte auch empirisch nachweisbar ist (Dohse et al. 2005).

Drittens sind *indirekte (politische) Parameter* anzuführen. Diese beginnen bei der Haushaltslage der öffentlichen Hand und der damit einhergehenden Forderung nach Reduktion staatlicher Aufgaben bzw. deren Privatisierung, was partiell zu einer Ausdünnung der Versorgung in der Fläche führt. Ferner ist eine räumliche Zentrenorientierung aufgrund der aktuell diskutierten Gebietsreformen in einigen ostdeutschen Ländern und der Debatte um Effizienzsteigerung öffentlicher Dienstleistungen zu erkennen. So fordern zum Beispiel die Autoren eines aktuellen Gutachtens zum Thema öffentliche Infrastrukturen und kommunale Finanzen „die Zusammenlegung von Kreisen in den ländlich-peripheren Räumen und Zusammenführung von Kleingemeinden“ (Seitz et al. 2004: 2). Die Autoren fordern im Hinblick auf die demographische Entwicklung eine „verstärkte regionale Konzentration der Infrastrukturinvestitionsaktivität – einschließlich der damit verbundenen Vergabe von Investitionszuweisungen – auf solche Regionen (...), die bereits erkennbar einen Wachstumscharakter haben und auch von dem starken Bevölkerungsrückgang weniger betroffen sein werden“.

Doch auch die Raumordnungspolitik zeigt Tendenzen einer zunehmenden Orientierung an Wachstumszielen und eine gewisse Metropolorientierung, wie sich zum Beispiel an der Stellungnahme der Bundesregierung zum Raumordnungsbericht 2005 zeigt. So bekräftigt die Bundesregierung zwar, „dass die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse weiterhin politisches Ziel bleibt, die Ausgestaltung aber den regional unterschiedlichen demographischen und strukturellen Rahmenbedingungen Rechnung tragen muss“ (Bundesregierung 2005: 1).

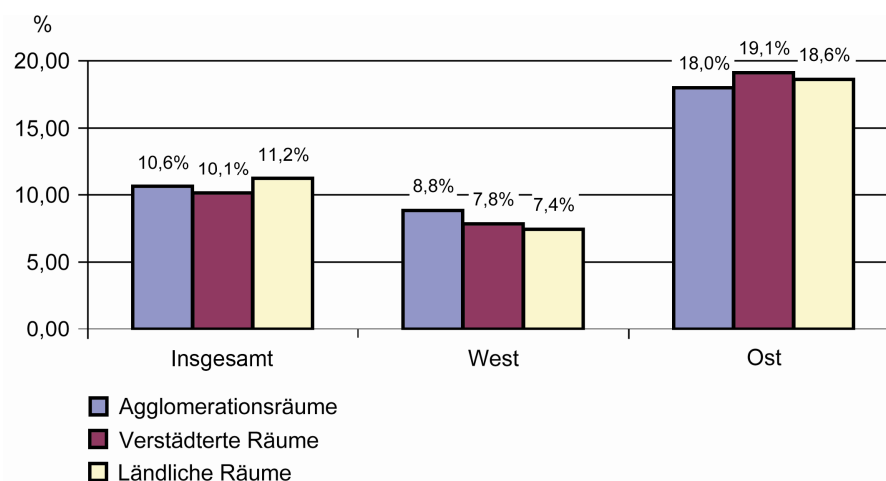
Parameter einer veränderten Raummorphologie

Es zeigt sich zwar in der Grundtendenz eine Zentrenorientierung, woraufhin sich jedoch keinesfalls eine einfache Taxonomie ableiten lässt, die nach den Dimensionen Dichte und Lage im Raum herzustellen ist. Städte und Agglomerationen können nicht grundsätzlich als Gewinner einer raumstrukturellen Veränderung ausgewiesen werden. Dies gilt insbesondere für ein dezentrales föderalistisches Staatssystem wie Deutschland, in dem die Städte und Regionen durch vielfältige historische Entwicklungen recht unterschiedlich geprägt sind. Würde eine Dichotomie zwischen Metropolen bzw. Agglomerationen als Gewinner auf der einen Seite und dem ländlichen peripheren Raum als Ver-

⁴ Ein Überblick zu den verschiedenen Studien findet sich bei Derudder; Taylor; Catalano 2003.

lierer auf der anderen Seite bestehen, müsste es Städten wie Gelsenkirchen oder Magdeburg sehr gut gehen und ländliche Regionen fernab der Speckgürtel wie Oberschwaben mit einer Arbeitslosigkeit von rund 5,5% (BBR 2004) müssten „am Hungertuch nagen“. Werden die Arbeitslosenzahlen für 2002 aus einem räumlichen Blickwinkel betrachtet, ergibt sich für siedlungsstrukturelle Grundtypen⁵ ein anderes Bild. Die drei Grundtypen gliedern sich in *Agglomerationsräume* (z.B. Dortmund in West- und Westsachsen in Ostdeutschland), in *Verstädterte Räume* (z.B. Siegen im Westen und Magdeburg im Osten) und *Ländliche Räume* (z.B. Emsland im Westen und Vorpommern im Osten). Die jeweiligen Arbeitslosenzahlen sind in Abbildung 1 dargestellt. Die durchschnittliche Arbeitslosenzahl für Gesamtdeutschland ist im ländlichen Raum mit 11,2 % etwas höher als im Agglomerationsraum (10,6 %). Die niedrigsten Arbeitslosenquoten hatten 2002 im gesamtdeutschen Durchschnitt die Verstädterten Räume mit 10,1%. Interessant ist dabei die Abweichung zwischen Ost und West: Im Westen geht es dem Ländlichen Raum mit einer Arbeitslosigkeit von nur 7,4% am besten und den Agglomerationen (8,8%) am schlechtesten.⁶ In Ostdeutschland schneiden die Verstädterten Räume mit 19,1% am schlechtesten ab, wohingegen es dem Agglomerationsraum in Ostdeutschland am besten geht (BBR 2003).⁷ Ohne dabei im Einzelnen auf die Ursachen einzugehen, nur soviel: Agglomerationen im Westen sind oftmals altindustriell geprägt und daher besonders vom Strukturwandel betroffen. Ostdeutschland hat einen höheren Anteil Ländlicher Räume am Gesamttraum als Westdeutschland, ferner sind die ländlichen Regionen hier peripherer gelegen und dünner besiedelt als dies in Westdeutschland der Fall ist.

Abb. 1: Arbeitslosenquote unterteilt nach siedlungsstrukturellen Grundtypen in Ost- und Westdeutschland



Quelle: BBR 2003

Die Wirkungen auf den Raum sind vielschichtig und lassen kein für alle Betrachtungswinkel eindeutiges Raumbild erkennen. Suburbanisierung findet in erster Linie im

⁵ 1. *Agglomerationsraum*: Oberzentren > 300.000 E oder Dichte > 300 E/km², 2. *Verstädterter Raum*: Dichte > 150 E oder Oberzentren > 100.000 E bei Minstdichte von 100 E/km², 3. *Ländlicher Raum*: Dichte < 150 E/km² + ohne Oberzentren > 100.000 E.

⁶ Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Frauenerwerbsquote im ländlichen Raum, vor allem in Westdeutschland, geringer ist, wodurch die Arbeitslosenquote niedriger erscheint.

⁷ Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die Wirtschaftskraft bzw. Strukturstärke von Regionen nur bedingt mit der Arbeitslosenquote alleine abzubilden ist.

Speckgürtel der attraktiven Zentren statt und bildet sich dort als Zwischenstadt oder Dispersionsraum ab. Im Rahmen einer abnehmenden Standort- und Raumbindung sowie infolge tatsächlicher oder empfundener Ballungsnachteile zeigt sich gleichzeitig eine Desurbanisierung (Landflucht). Räume werden in Folge des Rückgangs landwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit von neuen Nutzern wie „Töpfern, Bildhauern und Pferdezüchtern, den Baumschulen und Fitnessfarmen, den Meditationszentren und chinesischen Medizinschulen“ (Kunzmann 2001: 219) in Anspruch genommen. Ferner zeigt sich eine Reurbanisierung, die sich nicht nur im Rahmen der Bedeutung von Weltstädten, z. B. für Finanz- und andere hochwertige unternehmensbezogene Dienstleistungen, sondern auch im Kontext einer Gentrifizierung innerstädtischer Stadtquartiere zeigt. Diese Prozesse sind nach Raum und Zeit geschichtet und finden daher sowohl zyklisch als auch gleichzeitig statt. Dabei ist anzunehmen, dass, wie dies auch die Diskurse der letzten 15 Jahre gezeigt haben, die klare Dichotomie zwischen Stadt und Umland bzw. zwischen dem Leitbild der kompakten europäischen Stadt und der Peripherie zunehmend verschwindet (Kühn 2002: 403 ff.). Es kann auf zwei Ebenen eine Fragmentierung festgestellt werden: Einerseits lösen entstehende Agglomerationsräume die harten Grenzen zwischen Stadt und Land mehr und mehr auf, andererseits ergeben sich innerhalb von Städten bzw. Agglomerationen marginalisierte Räume. So ist zwischen dem Wunschscenario „Konzentration und Dezentralisierung“ und dem Trendszenario „Zentralisierung und Dispersion“ (Sinz zitiert nach Dross 2003) zu unterscheiden.

Damit soll keineswegs in Abrede gestellt werden, dass erstens strukturpolitische Konzepte, wie der Clusteransatz, ein gewisses Maß an Dichte und somit Urbanität benötigen und Räume mit endogenen wettbewerbsfähigen Kompetenzen davon zukünftig stärker profitieren sowie zweitens Städte insgesamt eher zu den Gewinnern der Entwicklung zählen.

Was folgt daraus?

Wenn die eigentlichen Gewinner der skizzierten Entwicklung eher die Urbanitäten im Weltmaßstab sind, stellt sich die Frage, welche Strategien Städte „niedriger Ordnung“ – egal ob peripher oder städtisch, ob prosperierend oder strukturschwach, ob weltmarktorientiert oder introvertiert – entwickeln sollten, um sich im internationalen Wettbewerb der Städte und Regionen erfolgreich zu positionieren. Dazu einige Anregungen:

Die vor Ort vorhandenen wirtschaftstrukturellen Kompetenzen und regionalen Netzwerke, aber auch Milieu- und Kulturfaktoren, Wissenskulturen und Architektur sind Potenzialfaktoren und sollten Ausgangspunkt einer eigenständigen Strategie sein. Wirtschaftspolitisch geht es dabei um die kontinuierliche Weiterentwicklung von Feldern, in denen Wettbewerbsvorteile bestehen. Das heißt, dass kompetenzbasierte Ansätze grundsätzlich auf Standortqualität setzen, die sich nicht in erster Linie in Grundstückspreisen und Lohnkosten ausdrückt, sondern vielmehr in standortspezifischen Kompetenzen und regionalen Alleinstellungsmerkmalen.

Ökonomische Netzwerke und Wirtschaftsregionen orientieren sich i. d. R. nicht entlang administrativer Grenzen, in denen lokale Wirtschaftspolitik betrieben wird. Kommunen, und dies gilt insbesondere für kleinere Städte, müssen daher überregionale Raumbezüge berücksichtigen und dafür die entsprechenden Kooperationen eingehen. Auch die Positionierung als urbaner Lebens- bzw. Kulturraum kann teilweise nur im Ensemble mit benachbarten Städten als „Stadtregion“ erfolgen, um den Handlungsmustern der Akteure und Nutzer zu entsprechen und überregional wahrgenommen zu werden.

Für die Städte ergeben sich daher auf der Handlungsebene diverse, sich ergänzende und überlagernde Raumbezüge nach Innen und Außen, die es zu orten gilt. Diese sind je nach Stadttyp sehr unterschiedlich. So können sich Metropolen – obwohl auch diese komplementäre Räume außerhalb ihrer administrativen Gebietskulisse benötigen – ganz anders positionieren als Klein- und Mittelstädte. In einer Untersuchung im Auftrag der Enquetekommission des Landtags NRW zur „Zukunft der Städte“ (Gärtner et al. 2003) wurden am Institut Arbeit und Technik alle Städte ab 50.000 Einwohner nach wirtschafts- und raumstrukturellen Gesichtspunkten in sechs Gruppen eingeteilt (1. Oberzentren mit vorrangig metropolitenen und wissensbasierten Sektoren, 2. Städte mit eigenständigem dynamischem Dienstleistungsprofil, 3. Städte im Sog von Metropolen, 4. Städte industrieller Prägung bei starker Sektor- bzw. Unternehmenskonzentration, 5. Städte mit industrieller Prägung durch klein- und mittelbetriebliche Sektoren, 6. Städte im Umbruch bei starker sektoraler Steuerung).

Anhand von Szenarien und der Festlegung „idealtypischer Stadt- bzw. Raumbilder“ (Stadt als Stadt, Stadt als Ergänzung zur Metropole, Stadt mit spezialisiertem Profil, Region als Stadt) wurden verschiedene Positionierungsstrategien für die jeweiligen Städte erarbeitet.

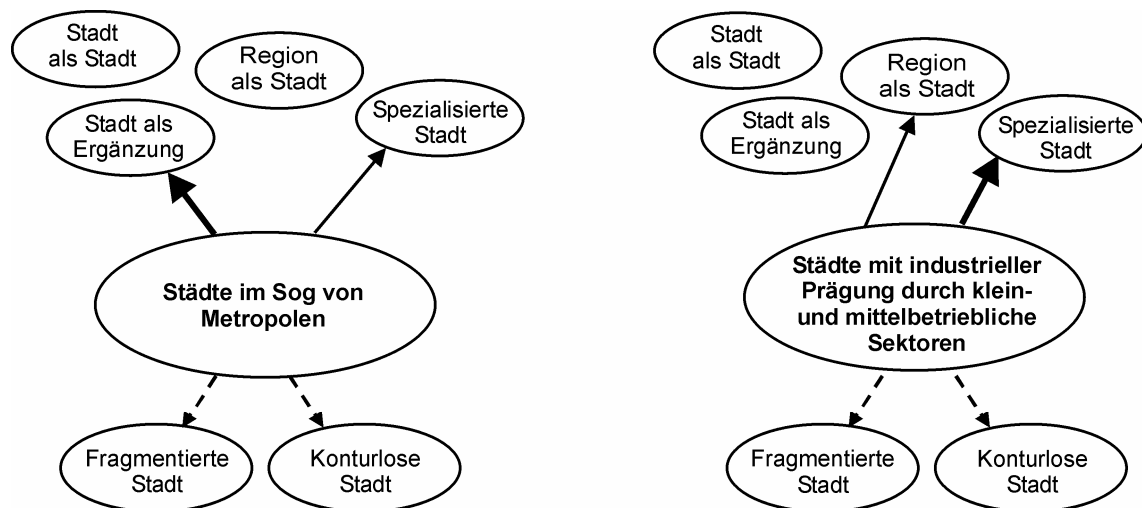
In der folgenden Abbildung sind sowohl die anzunehmenden negativen Entwicklungen als auch die positiven Positionierungsmöglichkeiten für zwei Stadttypen schematisch dargestellt. Die Breite der Pfeile gibt die anzunehmende Wahrscheinlichkeit an, mit der die Szenarien eintreten. Die mögliche Strategie wird folgend für den Stadttyp „Städte im Sog von Metropolen“ beispielhaft angerissen: „Städte im Sog von Metropolen“ zeichnen sich durch eine enge wirtschaftsstrukturelle Verflechtung mit den Metropolen aus, in der durchaus Situationen der Konkurrenz auftreten. Grob unterteilt ergeben sich drei Entwicklungsalternativen: Erstens kann die Strategie verfolgt werden, sich komplementär zu den Metropolen zu positionieren. So weisen beispielsweise die Städte Hürth und Ratingen in Nordrhein-Westfalen in Teilen jeweils eine komplementäre Wirtschaftsstruktur zu Köln und Düsseldorf auf und profitieren von deren Wachstum. Die Risiken liegen in einer großen Abhängigkeit. Ferner ergeben sich Unsicherheiten durch eine eventuelle Konkurrenzsituation mehrerer kleiner Städte im Umfeld der Metropolen. Zweitens ist es denkbar, dass Städte dieses Typs ihr gewonnenes Profil weiter schärfen, sich in Konkurrenz zur Metropole positionieren und dabei mit den Vorteilen kleinerer Städte (niedrigere Grundstückskosten, bessere Wohnbedingungen etc.) im Umfeld einer Metropole werben. Städte wie Hürth, die sich ein individuelles Profil gegenüber Köln aufgebaut haben, hätten auch recht gute Voraussetzungen dazu. Die Gefahr besteht darin, nicht mit einem eigenständigen Profil wahrgenommen zu werden und konturlos zu erscheinen. Die dritte Option ist die konsequente Positionierung als „Schlafstadt“. Für manche Städte kann dies aus ökonomischer Perspektive durchaus eine attraktive Alternative sein. Die Funktionen einer solchen Stadt können von einer reinen „Schlaffunktion“ ausgeweitet werden und die Nachfrage nach Freizeitaktivitäten und Naherholung abschöpfen. Die Basisversorgung des täglichen Bedarfs und auch sonstige urbane Anreize wie Restaurants etc. sollten dabei aufrechterhalten werden. Spezialisierte Versorgung wie Theater würden jedoch in der Metropole zur Verfügung stehen. Eine Kombination aus der ersten und der dritten Alternative wäre sicherlich denkbar und ist in Städten wie Pulheim, Kerpen, Meerbusch und Ratingen auch schon mehr oder minder Realität.

Betrachtet man hingegen „Städte mit industrieller Prägung durch klein- und mittelbetriebliche Sektoren“, zeigt sich, dass deren Entwicklungsszenarien teilweise anderer Art sind. Reicht deren Wirtschaftsbesatz in einem Kompetenzfeld zum Beispiel nicht aus,

um eine erforderliche kritische Masse zu erreichen, ist eine themenbezogene Kooperation in der Region (Region als Stadt) notwendig (Gärtner et al. 2003).

Dabei handelt es sich um Idealtypen, die so nicht eins zu eins in Stadtpolitik umzusetzen sind. Es lässt sich aber als zentrales Ergebnis festhalten, dass eine stadtökonomische Strategie und die Positionierung je nach Stadttyp sehr unterschiedlich sein sollten.

Abb. 2: Negative und positive Szenarien für ausgewählte Stadttypen



Quelle: eigene Darstellung

Doch stellen sich nicht nur besondere Aufgaben an die Stadtpolitik, Adressat einer Neuorientierung sind auch die übergeordneten Raumebenen (Land, Bund, EU). Die sollten erstens daran mitwirken, dass nicht jede Stadt oder Region identische Trendbranchen (derzeit z. B. die Gesundheitswirtschaft) als Kompetenzen für sich reklamiert. Dabei stellt sich die Frage, wie aus überörtlicher Sicht eine differenzierte, an den tatsächlichen Stärken orientierte Kompetenzfeldpolitik vor Ort unterstützt werden kann (Gärtner; Terstriep 2004). Dies ist vor allem deswegen politisch schwierig durchzusetzen, weil Strukturpolitik traditionell mit Ausgleichszielen belegt ist. Wenn es aber zukünftig stärker um die Förderung tatsächlicher Kompetenzen statt um Wunschkompetenzen geht, ist anzunehmen, dass zumindest partiell Ausgleichsziele konterkariert werden. Daher sollte Strukturpolitik zweitens für die Städte und Regionen, die nicht über wettbewerbsfähige Kompetenzen verfügen, eine Alternative anbieten (Rehfeld 2005). Das heißt, die wachstums- und clusterorientierte Strukturpolitik sollte so weit wie möglich von der ausgleichsorientierten Strukturpolitik abgekoppelt werden. Förderpolitisch kann damit für schwächere Räume Arbeits- und Qualifizierungspolitik, Stadtentwicklung, insbesondere Stadterneuerung oder die Förderung des Rückbaus bzw. der Umnutzung von Infrastrukturen und Gebäuden angesprochen sein. Dabei ist in Augenschein zu nehmen, dass ein zu erwartender ökonomischer und demographischer Schrumpfungsprozess auch Potenziale bieten kann (z. B. Kunzmann 2003). Entsprechende Erfahrungen – die teilweise auch über das Stadium von Modellprojekten hinausgehen – sind in den vergangenen Jahren zum Beispiel im Rahmen von Stadt-, Dorferneuerungsprojekten, bei der Förderung und Entwicklung der lokalen Ökonomie, im Bereich des Quartiersmanagements oder bei der Entwicklung kulturwirtschaftlicher Ansätze im In- und Ausland gemacht worden.

Abschließend stellt sich, auch unter der Annahme der gesamtwirtschaftlichen Sinnhaftigkeit räumlicher Konzentration und Spezialisierung ökonomischer Prozesse, die Frage, wie spezialisiert und konzentriert ökonomische Prozesse im Raum sein sollten, um dauerhaft Innovationen hervorzubringen und Wachstumspotenziale zu generieren. In diesem Zusammenhang ist nach der richtigen Skalierung der geographischen Knoten, also der Orte, in einem räumlichen Innovationsmodell zu fragen: Ist eher von einem räumlichen Innovationssystem mit wenigen metropolitanen Zentren auszugehen, oder ist ein polyzentrisches Raumgefüge das Leitbild? Traditionell wurden im Rahmen der Strukturpolitik schwächere Räume in ihrer Entwicklung auch deshalb gefördert, weil man annahm, dass diese zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum beitragen. Werden nun Regionen ohne aktuell wettbewerbsfähige Kompetenzen nicht weiterentwickelt, fehlen diese Räume unter Umständen in einem räumlichen Innovationssystem. Dies vor dem Hintergrund, dass in der Vergangenheit Innovationen immer wieder auch im ländlichen Raum entstanden sind (z. B. Hahne; von Stackelberg 1994: 64).

Literatur

- Bachtler, J.; Wishlade, F. (2004): Searching for Consensus: The Debate on Reforming EU Cohesion Policy. Glasgow.
- Birg, H. (2002): Auswirkungen und Kosten der Zuwanderung nach Deutschland. Kurzgutachten des Gutachtens und Bewertung der Bayerischen Staatsregierung.
- Borner, S. (2002): Wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik durch regionale Clusterbildung? Gutachten zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft der Schweiz.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2003): Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung – Ausgabe 2003. CD-Rom zum Bericht Band 17.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2004): Kinfo ein regionalorientiertes Informationssystem <http://www.bbr.bund.de/infosite/kinfo/GGTSPU-iat-gate.iatge.de-25641-46797-DAT/krs222.pdf> (Zugriff 30.08.2005).
- Bundesregierung (2005): Stellungnahme der Bundesregierung zum Raumordnungsbericht 2005 des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung.
- Buttler, F.; Hirschenauer, F. (1995): Wachstumspole. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. S. 1058-1063. Hannover.
- Derudder, B.; Taylor, F.; Catalano, G. (2003): Hierarchical Tendencies and Regional Pattern in the World City: A Global Urban Analysis of 234 Cities. In: Regional Studies vol. 37, S. 875-886.
- Dohse, D. et al. (2005): Raumstruktur im Internetzeitalter: Tod der Distanz? Eine empirische Analyse. Kieler Diskussionsbeiträge 416/417. Kiel.
- Dross, M. (2003): Neue Ansätze zur Steuerung der Siedlungsentwicklung. Foliensatz. http://www.raumentwicklung.ar.tum.de/gliederung/lehre/lehre_aktuell/raumpl3/html/2003-05-26/img0.htm (Zugriff: 30.08.2005)
- Egeln, J.; Spielkamp, A. (1998): Sind Städte die Zentren der Innovation? In: Egeln, J.; Seitz H. (Hrsg.): Städte vor neuen Herausforderungen. S. 75-101. Baden-Baden.
- Enquetekommission „Zukunft der Städte“ (Hrsg.) (2004): Zukunft der Städte. Bericht der Enquetekommission des Landtags Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf und Dortmund.
- Frey, R.L.; Zimmermann, H. (2005): Neue Rahmenbedingungen für die Raumordnung als Chance für marktwirtschaftliche Instrumente. In: disp H. 2, S. 5-18.
- Friedmann J.; Weaver, C. (1979): Territory and Function. The Evolution of Regional Planning. London.
- Gärtner, S. (2005): Clusters, Growth Poles and Industrial Districts: Growth Agenda versus Cohesion. German Savings-Banks and the Effects on Regional Development. Regional Studies Association. International Conference in Aalborg, Conference Paper.
- Gärtner, S. et al. (2003): Städtische Entwicklungschancen und -risiken im wirtschaftlichen Strukturwandel: Endbericht für die Enquetekommission „Zukunft der Städte in NRW“. Gelsenkirchen.
- Gärtner, S.; Terstriep, J. (2004): Dortmunder IT-Wirtschaft zwischen profiliertem Kompetenzfeld und lokaler Querschnittsbranche. In: Institut Arbeit und Technik: Jahrbuch 2003/2004. Gelsenkirchen, S. 170-184.

- Genosko, J. (1997): Globalisierung und regionale Restrukturierung. Diskussionsbeiträge der Katholischen Universität Eichstätt, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät Ingolstadt. Nr. 93. Ingolstadt.
- Geppert, K.; Gornig, M. (2003): Die Renaissance der großen Städte – und die Chancen Berlins. Wochenbericht des DIW 26/03. Berlin.
- Hahne, U.; Stackelberg, K. von (1994): Regionale Entwicklungstheorien. Konkurrierende Ansätze zur Erklärung der wirtschaftlichen Entwicklung in Regionen. Freiburg.
- Hübler, K.H. (2005): Die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen. In: Raumforschung und Raumordnung H. 1, S. 55-62.
- Koschatzky, K. (2001): Räumliche Aspekte im Innovationsprozess. Ein Beitrag zur neuen Wirtschaftsgeographie aus Sicht der regionalen Innovationsforschung. Münster, Hamburg, London.
- Krätke, S. (2002): Medienstadt. Urbane Cluster und globale Zeiten. Opladen.
- Krätke, S.; Scheuplein, C. (2001): Produktionscluster Ostdeutschland: Methoden der Identifizierung und Analyse. Hamburg.
- Krieger-Boden, C. (2000): Globalisation of World Economics. Kiel Working Paper No. 1009. Kiel.
- Krugman, P. (1991): Geography and Trade. London.
- Kühn, M. (2002): Regionalisierung der Städte. Eine Analyse von Stadt-Umland-Diskursen räumlicher Forschung und Planung. In: Raumforschung und Raumordnung H. 5-6, S. 402-411.
- Kunzmann, K.R. (2001): Welche Zukünfte für Suburbia? Acht Inseln im Archipel der Stadtregion. In: Brake, K.; Dangschat, J.S.; Herfert, G. (Hrsg.): Suburbanisierung in Deutschland. S. 213-221. Opladen.
- Kunzmann, K.R. (2003): Die schlanke Stadt als Antwort auf regionale Schrumpfungsprozesse: Stadtbau in internationaler Perspektive. In: Stadtbau West. Intelligentes Schrumpfen. Tagung am 27. November 2003, S. 38-45.
- Marshall, A. (1919): Industry and Trade. London.
- Moulaert, F.; Sekia, F. (2003): Territorial Innovation Models: A critical survey. In: Regional Studies vol. 37, S. 289-302.
- Myrdal, G. (1969): Economic Theory and Under-Developed Regions, London. First published 1957.
- Nonn, C. (2004): Gegen den Ballungsraum: Anfänge der Strukturpolitik 1946-1966. In: Goch, S. (Hrsg.): Strukturwandel und Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. S. 81-104. Münster.
- Porter M. (1999): Wettbewerb und Strategie. München.
- Porter, M. (1993): Nationale Wettbewerbsvorteile. Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt. Wien.
- Predöhl, A. (1971): Außenwirtschaft. Erste Aufl. 1948. Göttingen.
- Rehfeld, D. (1999): Produktionscluster. Konzeption, Analyse und Strategien für eine Neuorientierung der regionalen Strukturpolitik, München und Mering.
- Rehfeld, D. (2005): Perspektiven der Strukturpolitik nach 2006. In: Institut Arbeit und Technik: Jahrbuch 2005. S. 220-231. Gelsenkirchen.
- Schätzl, L. (2001): Wirtschaftsgeographie I. Theorie. München.
- Seitz, H. et al. (2004): Öffentliche Infrastruktur und kommunale Finanzen. Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn.
- Süddeutsche Zeitung (2005): Kurs Abstellgleis. Wissenschaftler warnen vor Kollaps des Personennahverkehrs/Forderung nach neuen Ideen.
- Weber, A. (1909): Über den Standort der Industrien. Erster Teil: Reine Theorie des Standorts. Tübingen.

Peter Schmitt

Agglomerationsräume als polyzentrisch organisierte Netzwerkregionen – Folgerungen für die Planungspolitik

Hintergrund

Im Rahmen des ökonomistisch eingefärbten Globalisierungsdiskurses der letzten Jahre wird vor allen Dingen die – sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht – fortgeschrittene Stufe der Internationalisierung von Produktion und Kapitalverwertung thematisiert. Infolge verstärkter Flexibilisierungstendenzen in der Organisation der Produktionsprozesse, Deregulierung politisch-institutioneller Steuerungsmechanismen sowie technologischer Verbesserungen im Bereich der Logistik, Kommunikation und Information hat sich auch die Raumsemantik deutlich gewandelt. So ist immer mehr von Strömen (*flows*) und Netzwerken die Rede (Castells 2002). Diese sind aber nicht völlig *entgrenzt*, sondern werden organisiert und strukturiert von nach wie vor fixierten Orten (*places*), die in der nicht mehr überschaubaren Masse an Literatur als *World* oder *Global Cities* oder auch im europäischen Diskurs als *Metropolregionen* bezeichnet werden.

Aufgrund der Lokalisierung zahlreicher Headquarter bzw. weiterer bedeutsamer Standorte global agierender, wissensintensiver Dienstleistungsunternehmen wird immer wieder betont, dass diese *places* die Arenen darstellen, in denen vor allen Dingen die ökonomische Globalisierung kontrolliert wird. Sie sind die Knotenpunkte hochwertiger Transaktionen (Kapital-, Leistungs-, Personen und Informationsströme) und werden als herausragende Orte des Innovationsgeschehens in der Wissensökonomie gedeutet (Kujath 2005). Angesichts ihrer internen räumlich-strukturellen Differenzierung und Größe stellen sie überdies die kritische Masse dar, die anscheinend ausschlaggebend ist, dieses *relationale Kapital* innerhalb ganzer Agglomerationsräume einzubetten bzw. auch zu diffundieren. Letzteres lässt sich vor allen Dingen anhand der zunehmenden Herausbildung polyzentrischer Raumstrukturen innerhalb dieser Agglomerationsräume ablesen. Denn diese besonderen *places* stellen nicht nur das strukturbildende Skelett globaler Transaktionen dar, sondern sie bestehen in der Regel auch aus mehreren arbeitsteilig organisierten Knoten, die wiederum unterschiedlich stark im globalen, nationalen bzw. regionalen *Raum der Ströme* eingebunden sind.

Demnach sollten Agglomerationsräume nicht nur als Raumkategorie betrachtet werden, die durch ihre vergleichsweise hohe Konzentration an Bevölkerung bzw. ökonomischer Aktivitäten sowie in der Regel fragmentierten Governance-Strukturen die raumbezogene Planungspolitik vor komplexe Herausforderungen stellen, sondern angesichts ihrer funktionalen Einbettung in interne und externe Transaktionen können sie überdies auch als Teile räumlich unterschiedlich dimensionierter Netzwerke verstanden werden, die auf der regionalen Ebene mehr oder weniger polyzentrisch organisiert sind. Diese Betrachtungsperspektive wurde im Rahmen des von der EU geförderten Projektes *POLYNET*¹ aufgegriffen und empirisch anhand von acht großen Agglomerationsräumen in

¹ POLYNET – Sustainable Management of European Polycentric Mega-City Regions. Koordiniert wurde das dem Interreg-IIIb-Programm Nordwesteuropa zuzuordnende Projekt von Sir Peter Hall und Kathy Pain (The Young Foundation, London). Kooperationspartner waren das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) sowie weitere raumwissenschaftliche Forschungseinrichtungen der Universitäten in Amsterdam, Brüssel, Dublin, Heidelberg, Loughborough, Paris und Zürich.

Nordwesteuropa untersucht. Im Folgenden werden einzelne Ergebnisse unter besonderer Berücksichtigung der Metropolregion Rhein-Ruhr dargestellt.

Empirische Befunde

In den letzten Jahren hat sich in der Raumforschung die Debatte um die stetig komplexer erscheinenden morphologischen – aber auch funktionalen – Strukturen von Agglomerationsräumen weiter verdichtet. Mit dem Begriff der Polyzentralität bzw. der polyzentrischen Stadt- oder auch Städtereion wird versucht, die dabei mitschwingende semantische Unschärfe zu kompensieren.² Jedoch sind, insbesondere hinsichtlich der *funktionalen* Polyzentralität, der empirischen Forschung aufgrund der Datenverfügbarkeit enge Grenzen gesetzt. Von daher wird bei der Analyse des funktionalen Zusammenhangs von Agglomerationsräumen üblicherweise auf die Darstellung von Pendlerverflechtungen mit Hilfe sogenannter Stromkarten zurückgegriffen.³

Tab. 1: Regionale Polyzentralitätsindizes basierend auf Pendlerströmen – acht nordwesteuropäische Agglomerationsräume im Vergleich⁴

	Special Functional Polycentricity Index (in-commuting)	Special Functional Polycentricity Index (out-commuting)	General Functional Polycentricity
Rhein-Ruhr	0.20	0.17	0.19
Delta Metropolis	0.16	0.15	0.16
South East England	0.14	0.16	0.15
Rhein-Main	0.07	0.09	0.08
Greater Dublin	0.06	0.06	0.06
Central Belgium	0.04	0.04	0.04
Northern Switzerland	0.03	0.03	0.03
Île-de-France	0.02	0.02	0.02

Quelle: Polynet (2005)

Mit Hilfe der sozialen Netzwerkanalyse können diese Daten über Ein- und Auspendler auch genutzt werden, um Aussagen über den *Grad der funktionalen Polyzentralität* zu treffen (vgl. Tabelle 1). Der Wert 1 ist dabei als *hypothetische Größe* zu verstehen, der einen nach funktionalen Kriterien definierten Agglomerationsraum beschreibt,⁵ dessen Städte und Gemeinden in gleichem Maße vernetzt sind, d. h. exakt gleiche Pendlerströme aufweisen. Anders formuliert, je geringer der hier als *General Functional Polycentricity* zu berechnende Wert ist, desto größer sind die Differenzen der Pendlerströme zwischen den einzelnen Städten und Gemeinden. Im Vergleich nordwesteuropäischer Agglomerationsräume wurde für Rhein-Ruhr der höchste Wert (0,19) berechnet, gefolgt von der niederländischen Delta Metropolis – während die *General Functional Polycentricity* beispielsweise für Rhein-Main deutlich geringer ausfällt. Der niedrige Wert für die Île-de-France (0,02) belegt eindrucksvoll das tradierte Bild eines eher monozentrisch vernetzten Agglomerationsraums.

² Vgl. beispielhaft die Diskussion bei Parr 2004.

³ Vgl. beispielhaft die Darstellung im Raumordnungsbericht (BBR 2005: 81).

⁴ Datenbasis: Pendlerdaten aus dem Jahr 2000.

⁵ Dabei ist auf die von der *Group of European Metropolitan Regions Comparative Analysis* (GEMACA II) entwickelte Abgrenzungsmethodik zurückgegriffen worden, mit welcher der funktionale Zusammenhang dieser Agglomerationsräume durch das Ausmaß der Pendlerverflechtungen zwischen zu definierenden ökonomischen Kernen (anhand der Anzahl der Arbeitsplätze bzw. Arbeitsplatzdichtewerte) und dem *Umland* ausgedrückt wird (vgl. ausführlicher bei Cheshire; Gornostaeva 2002).

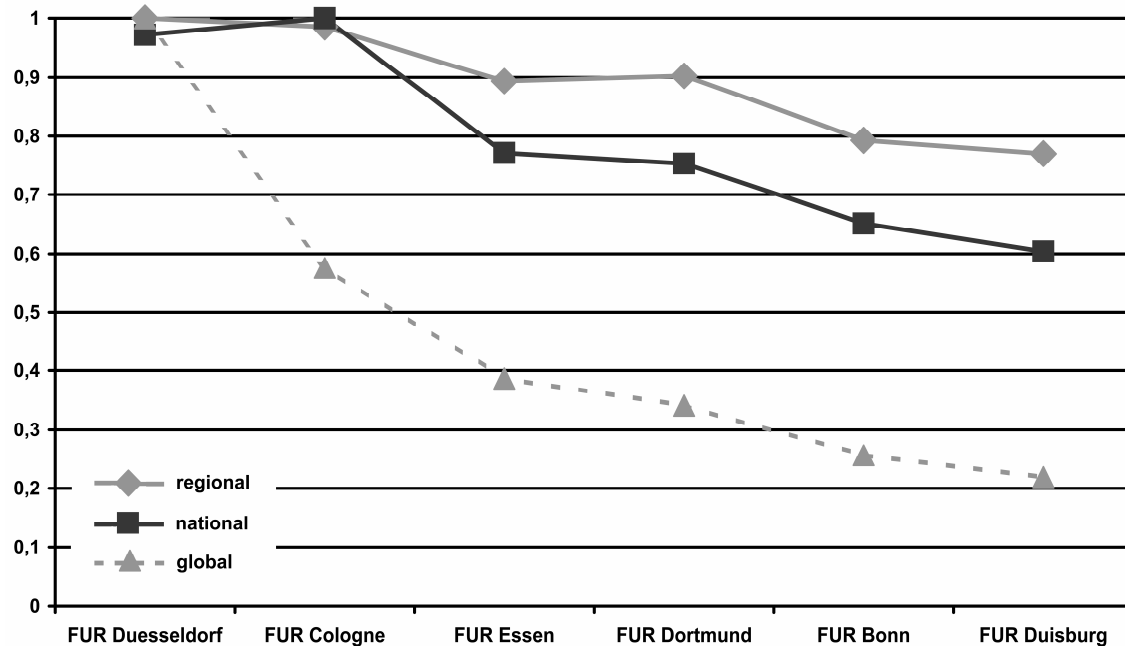
Um ein weiterführendes Verständnis über die funktionale Polyzentralität dieser Agglomerationsräume zu erhalten, wurde im Rahmen von POLYNET auf Methoden der *Globalisation and World Study Group* (GaWC) zurückgegriffen. GaWC modelliert Städte als Netzknoten, in denen sich die globalen Standortnetze wissensintensiver Dienstleister kreuzen. Das heißt, dass die globale Bedeutung von Städten und Regionen durch die in Netzwerken organisierten ökonomischen Akteure (die Unternehmen) abgeleitet wird. Über die Erfassung und Qualifizierung von innerbetrieblichen Standortnetzen wissensintensiver unternehmensorientierter Dienstleister (Finanzen und Versicherungen, Unternehmens- und Rechtsberatung, Werbeagenturen etc.) werden innerbetriebliche Transaktionen (Güter-, Leistungs-, Personen und Informationsströme) näherungsweise antizipiert.⁶ Im Rahmen von POLYNET wurde dieser Ansatz in zweifacher Hinsicht weiterentwickelt: Zum einen können vergleichende Aussagen über die *Konnektivität* einzelner sogenannter *Functional Urban Regions* (FURs = Kernstadt plus Pendler-einzugsgebiet) innerhalb ebenfalls funktional abgegrenzter Agglomerationsräume (s. o.) – und nicht nur *einzelner Städte* – getroffen werden. Ferner wurde erstmalig untersucht, wie sich die seitens der wissensintensiven Dienstleistungsunternehmen aufgespannten Transaktionsnetze auf den unterschiedlichen *scales* (regional, national, global) darstellen. Demnach wurden auch nicht nur, wie bei GaWC üblich, die global orientierten TOP 100 der wissensintensiven Dienstleistungsunternehmen (gemessen an ihrer Bilanzsumme) berücksichtigt, sondern die Konnektivität dieser Agglomerationsräume wurde jeweils anhand von rund 300 Unternehmensnetzwerken gemessen, die allein aufgrund ihrer Branchenzugehörigkeit identifiziert werden konnten.

Diesem methodischen Ansatz liegt demzufolge die These zugrunde, dass die höherwertigen bzw. wissensintensiven unternehmensorientierten Dienstleister ihren Klienten aus den unterschiedlichsten Branchen folgen und entsprechende strategische Netzwerke von Bürostandorten aufbauen, um durch ihre lokale Präsenz sowohl regionale als auch nationale bzw. unter Umständen auch internationale Märkte zu erschließen. Durch die aus diesen Bürostandortnetzwerken resultierenden Kommunikations-, Informations- und Wissensströme sowie Handlungsdirektiven wird auf diese Weise ein ineinandergeschachteltes Netzwerk von Städten und Regionen geformt.

Mit Blick auf die Einbindung des Agglomerationsraums Rhein-Ruhr innerhalb *regional* ausgerichteter Standortnetze wissensintensiver Dienstleistungsunternehmen wird beispielsweise deutlich, dass die größeren FURs allesamt vergleichsweise hohe *Konnektivitätsgrade* ($> 0,7$) aufweisen (vgl. Abbildung 1). Auch die Einbindung in *national* ausgerichtete Standortnetze stellt im Ergebnis ein äußerst polyzentrisches Bild dar, da die sechs großen Stadtregionen auf einem ähnlich hohen Niveau liegen, obgleich die Spannbreite zwischen der am stärksten (FUR Köln) und der am geringsten (FUR Duisburg) eingebundenen Stadtregion höher ausfällt als beim regionalen Konnektivitätsgrad. Bei Betrachtung der Einbindung in *global* ausgerichtete Standortnetze wissensintensiver Dienstleister wird dieses Bild der relativen Ausgeglichenheit bzw. präziser, das vergleichsweise hohe Maß funktionaler Polyzentralität, zunehmend aufgebrochen. So nimmt die FUR Düsseldorf mit einigem Abstand zur FUR Köln eine hervorgehobene Position ein. Mit anderen Worten kann in Bezug auf die Geographie der Standortnetze wissensintensiver Dienstleistungsunternehmen unterstellt werden, dass die FUR Düsseldorf den mit Abstand am stärksten in internationale Transaktionen eingebundenen Knoten innerhalb des Agglomerationsraums Rhein-Ruhr darstellt.

⁶ Vgl. ausführlicher bei Taylor 2004.

Abb. 1: Regionaler, nationaler und globaler Konnektivitätsgrad der funktionalen Stadtregionen (FURs) im Agglomerationsraum Rhein-Ruhr⁷



Quelle: Polynet (2005)

Die auf den ersten Blick große Disparität der *globalen Einbindung* einzelner funktionaler Stadtregionen in Rhein-Ruhr wird im Vergleich zu anderen nordwesteuropäischen Agglomerationsräumen relativiert. So fallen die Differenzen der am stärksten in globale Transaktionen wissensintensiver Dienstleister eingebundenen FURs Düsseldorf und Köln relativ gering aus. Die FURs Frankfurt/Wiesbaden ebenso wie London/Reading weisen hier weitaus größere Unterschiede auf. Mithilfe dieser Differenzmaße können demzufolge näherungsweise Aussagen über den Grad der sogenannten *primacy*, d. h. der Dominanz einzelner Knoten bzw. Stadtregionen in Bezug auf ihre Einbindung in unterschiedlich skalierte Transaktionen innerhalb dieser Agglomerationsräume getroffen werden.⁸

Die Berechnung der Spannbreite zwischen dem am stärksten (z. B. die FURs Düsseldorf, Amsterdam oder auch Frankfurt) und beispielsweise sechststärksten (z. B. die FURs Duisburg, Haarlem oder auch Hanau) eingebundenen Knoten stellt eine weitere Möglichkeit dar, die funktionale Polyzentralität innerhalb dieser Agglomerationsräume zu vergleichen.

⁷ Zur besseren Lesbarkeit wurde der höchste Konnektivitätswert gleich 1 gesetzt und die Konnektivität der übrigen FURs anteilig berechnet.

⁸ Jedoch muss ergänzt werden, dass der Metropolenkern Düsseldorf im Kontext des Agglomerationsraums Rhein-Ruhr hier zwar als relativ bedeutender Knoten im globalen Raum der Ströme erscheint, aber sein absoluter Konnektivitätsgrad in zurückliegenden GaWC-Studien nur zu 39% an den von London heranreicht. Weitere Werte deutscher Städte: Frankfurt 58%, Hamburg und München jeweils 40%, Berlin 37% und Köln 25%; vgl. dazu ausführlicher Hoyler; Pain 2002.

Tab. 2: Differenz zwischen dem *ersten und zweiten Knoten* innerhalb nordwesteuropäischer Agglomerationsräume

REGIONALER KONNEKTIVITÄTSGRAD			GLOBALER KONNEKTIVITÄTSGRAD		
Rang	Funktionale Stadtregionen (FURs)	Ratio	Rang	Funktionale Stadtregionen (FURs)	Ratio
1	Düsseldorf/Köln	0.99	1	Amsterdam/Rotterdam	0.68
2	Brüssel/Antwerpen	0.94	2	Düsseldorf/Köln	0.58
3	Amsterdam/Rotterdam	0.91	3	Zürich/Basel	0.41
4	Zürich/Basel	0.80	4	Brüssel/Antwerpen	0.38
5	Paris/Rouen	0.61	5	Paris/Rouen	0.37
5	Dublin/Naas Newbridge	0.61	6	London/Reading	0.23
5	Frankfurt/Wiesbaden	0.61	7	Frankfurt/Wiesbaden	0.12
8	London/Reading	0.52	8	Dublin/Naas Newbridge	0.03

Quelle: Polynet (2005)

Tab. 3: Differenz zwischen dem *ersten und sechsten Knoten* innerhalb nordwesteuropäischer Agglomerationsräume

REGIONALER KONNEKTIVITÄTSGRAD			GLOBALER KONNEKTIVITÄTSGRAD		
Rang	Funktionale Stadtregionen (FURs)	Ratio	Rang	Funktionale Stadtregionen (FURs)	Ratio
1	Düsseldorf/Duisburg	0.77	1	Düsseldorf/Duisburg	0.22
2	Amsterdam/Amersfort	0.39	2	Paris/Amiens	0.19
3	Paris/Chartre	0.36	3	Amsterdam/Haarlem	0.18
4	London/Crawley-Gatwick	0.33	4	London/Milton Keynes	0.13
4	Zürich/Aarau	0.33	5	Brüssel/Mechelen	0.09
6	Brüssel/Mechelen	0.25	6	Zürich/Luzern	0.08
6	Frankfurt/Hanau	0.25	7	Frankfurt/Hanau	0.03
8	Dublin/Bray	0.21	8	Dublin/Bray	0.01

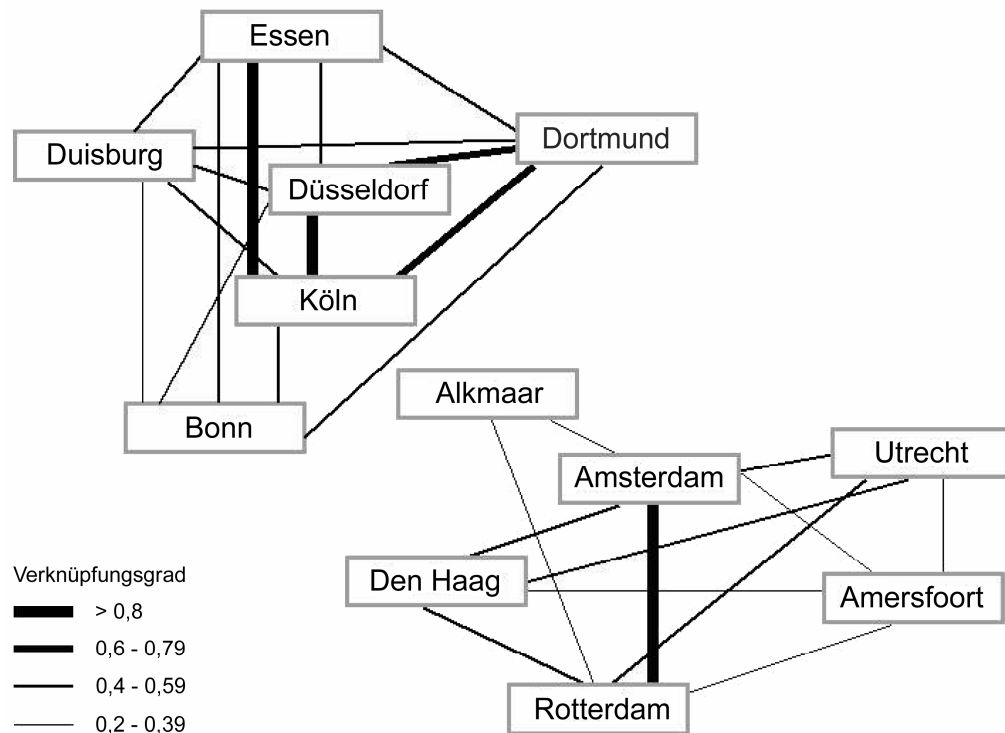
Quelle: Polynet (2005)

Wie Tabelle 3 verdeutlicht, nehmen auch hier Rhein-Ruhr und die Delta Metropolis die vorderen Plätze ein, obgleich mit Blick auf die *globale Konnektivität* die Île-de-France sowie London/South-East ebenfalls einen relativ hohen Grad funktionaler Polyzentralität aufweisen.

Bei Betrachtung solcher wissensintensiver Dienstleistungsunternehmen, die mindestens zwei Standorte innerhalb eines Agglomerationsraums haben, können intra-regionale Vernetzungen näherungsweise abgeschätzt werden. Das daraus resultierende Netzwerkbild für Rhein-Ruhr lässt vergleichsweise starke Beziehungen zwischen den Stadtregionen Köln \Leftrightarrow Essen und Köln \Leftrightarrow Düsseldorf sowie etwas schwächer ausgeprägt zwischen Dortmund \Leftrightarrow Köln bzw. Dortmund \Leftrightarrow Düsseldorf vermuten (vgl. Abbildung 2). Hingegen erscheint die Vernetzung der FUR Duisburg mit den übrigen größeren Stadtregionen in Rhein-Ruhr als relativ schwach. Im nordwesteuropäischen Vergleich ist der Agglomerationsraum Rhein-Ruhr aber der einzige, welcher ein geschlossenes Netzwerk, bestehend aus sechs funktionalen Stadtregionen, abbildet (Vernetzungswert $\geq 0,2$). Ein ähnlich polyzentrisches Netzwerkbild konnte lediglich noch für die Delta Metropolis ermittelt werden (fünf Stadtregionen mit einem Vernetzungswert $\geq 0,2$; vgl. Abbildung 2). Die intra-regionalen Schaubilder der Île-de-France, aber auch von Rhein-Main offenbaren eher monozentrisch ausgerichtete Netzwerke, welche von einer Stadtregion (hier: Paris bzw. Frankfurt) dominiert werden.⁹

⁹ Zur näheren Ergebnisdarstellung für die Metropolregion Rhein-Main vgl. die Ausführungen von Fischer et al. (2005).

Abb. 2: Intra-regionale Vernetzung der funktionalen Stadtregionen (FURs) innerhalb der Agglomerationsräume Rhein-Ruhr und Delta Metropolis



Quelle: Polynet (2005)

Folgerungen für die (raumbezogene) Planungspolitik

Mit Hilfe der vorangestellten Ausführungen wurden Agglomerationsräume in einer etwas *anderen Perspektive* analytisch dargestellt. Sie wurden nicht, wie in der vergleichenden Agglomerationsraumforschung üblich, als statische Behälter betrachtet, denen territorial aufbereitete Attributdaten zugewiesen worden sind, sondern sie wurden am Beispiel der Geographie der Standortnetze wissensintensiver Dienstleistungsunternehmen als in unterschiedlich skalierten Transaktionen eingebundene Netzwerkregionen konzeptualisiert, die mehr oder weniger polyzentrisch organisiert sind. Dieses differenzierte Verständnis funktionaler Polyzentralität wurde bislang von der raumbezogenen Planungspolitik kaum aufgegriffen.

So ergeben sich folgende grundlegende Fragen bzw. Herausforderungen, die stärker in den Fokus planungspolitischer Diskurse zu rücken sind: Wie können die funktionalen Synergien dieser polyzentrischen Netzwerkregionen ausgeschöpft werden, damit diese mehr sind als die Summe ihrer einzelnen Teile? Welche Modelle regionaler Arbeitsteilung sollten dabei, insbesondere vor dem Hintergrund der Förderung zukunftsweisender Kompetenzfelder, angestrebt werden? Wie kann mit Blick auf die Entwicklung nationaler oder auch internationaler Exzellenzen eine nachhaltige Einbindung der Agglomerationsräume in transregionale Wissensnetze gewährleistet werden? Welche planungspolitischen Optionen ergeben sich vor dem Hintergrund der Verschachtelung der regionalen Städtesysteme für die einzelnen Knoten innerhalb eines Agglomerationsraums?

In Bezug auf den Agglomerationsraum Rhein-Ruhr beispielsweise könnte eine *regional abgestimmte* Strategie darauf zulaufen, den globalen Knoten Düsseldorf als solchen weiter zu stärken – bei gleichzeitiger Wahrung der Arbeitsteilung zwischen den nationa-

len bzw. regional bedeutsamen Knoten. Eine andere strategische Politikoption wäre, weitere Knoten dieser Art durch spezifische kollektive Ressourcen materieller, personeller oder auch institutioneller Art zu fördern (z.B. international ausgerichtete Bildungs- und Forschungseinrichtungen, Pflege und Verbesserung der Gatewayfunktionen: internationale Flughäfen, Messen, Kongresse etc., mehrsprachige öffentliche Dienstleistungen usw.), um eine (noch) stärkere polyzentrische Einbindung in die internationale Wissensökonomie zu ermöglichen.

Auf der organisatorischen Ebene wären, allgemein gesprochen, solche Formen *metropolitaner Governance* zu entwickeln, die es ermöglichen, diese spezifischen Herausforderungen der im Einzelnen recht unterschiedlich polyzentrisch organisierten Netzwerkregionen zu verhandeln und in regional abgestimmte *policies* zu überführen. Die in Deutschland mittlerweile etablierten Steuerungsansätze als Handlungsrahmen für eher schwach polyzentrisch strukturierte Agglomerationsräume,¹⁰ um in erster Linie klassische Verteilungskonflikte zwischen Kernstadt und Umland zu bändigen, sind mit Blick auf solche Netzwerkregionen, die eine vergleichsweise komplexe funktionale Polyzentralität aufweisen (wie beispielsweise Rhein-Ruhr), nicht zielführend. Die oben skizzierten empirischen Ergebnisse regen eher an, hier flexible Geometrien institutioneller Arrangements und strategische Allianzen jenseits etablierter, politisch-territorial oder auch kulturell begründeter Macht-Geographien zu installieren, um vor allen Dingen die in funktionaler Sicht vorhandenen synergetischen Potenziale zu mobilisieren.

Literatur

- Blatter, J. (2005): Metropolitan Governance in Deutschland: Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungsansätze. In: Swiss Political Science Review 11 (1), S. 119-155.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005): Raumordnungsbericht 2005. Berichte Band 21, Bonn.
- Castells, M. (2002): Local and Global: Cities in the network society. In: Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie 93, S. 548-558.
- Cheshire, P.; Gornostaeva, G. (2002): Cities and Regions: comparable measures require comparable territories. In: Cahiers de l'IAURIF, No. 135, S. 12-31.
- Fischer, C. et al. (2005): Rhein-Main als polyzentrische Metropolregion. Zur Geographie der Standortnetze von wissensintensiven Dienstleistungsunternehmen. In: Informationen zur Raumentwicklung, 7, S. 439-446.
- Hoyler, M.; Pain, K. (2002): London and Frankfurt as World Cities: Changing Local-Global Relations. In: Mayr, A.; Meurer, M.; Vogt, J. (Hrsg.): Stadt und Region: Dynamik von Lebenswelten. Tagungsbericht und wissenschaftliche Abhandlungen. 53. Deutscher Geographentag Leipzig. Leipzig, S. 76-87.
- Kujath, H.-J. (2005): Die neue Rolle der Metropolregionen in der Wissensökonomie. In: Kujath, H.-J. (Hrsg.): Knoten im Netz. Zur neuen Rolle der Metropolregionen in der Dienstleistungswirtschaft und Wissensökonomie. Münster, S. 23-63.
- Parr, J. B. (2004): The Polycentric Urban Region: A Closer Inspection. In: Regional Studies, 38 (3), S. 231-240.
- Polynet (2005): Sustainable Management of European Polycentric Mega-City Regions. Institute of Community Studies/Young Foundation and Polynet Partners, www.polynet.org.uk.
- Taylor, P. (2004): World City Network. A Global Urban Analysis. London, New York.

¹⁰ Vgl. dazu zusammenfassend Blatter 2005.

Stefano Panebianco

Die „Entrepreneurial City“ – Ein Erfolgsmodell für deutsche Großstädte?

Die Entrepreneurial City wird als Vorbild für eine moderne Stadtverwaltung gehandelt. Nur eine Stadt, „die sich als Unternehmen begreift, unternehmerisch handelt und Kompetenzen an andere unternehmerisch Handelnde abtritt“ (Schuster 2002: 1), kann sich in Zeiten sinkender Steuereinnahmen einen Gestaltungsspielraum erhalten und im Wettbewerb um kluge Köpfe und innovative Unternehmen Erfolg haben – so lautet die häufig anzutreffende Annahme. In der Praxis äußert sich das Konzept der Entrepreneurial City in Verwaltungsreformen, die Personal- und Bürokratieabbau, Kunden- und Produktorientierung, Lean Management und Public-Private-Partnerships zu ihren Leitthemen erhoben haben. Auch in Deutschland streben viele Großstädte dem Modell der „unternehmerischen Stadt“ nach, um trotz schrumpfender Ressourcen und wachsender Aufgaben handlungsfähig zu bleiben.

Trotz seiner Popularität ist das Konzept der Entrepreneurial City bisher nur in einzelnen Fallstudien empirisch untersucht worden. Bis heute gibt es keine Übereinkunft darüber, welche Strategien und Maßnahmen eine Stadt zur „unternehmerischen Stadt“ machen. Auch hinsichtlich der Auswirkungen des neuen Politikansatzes besteht Forschungsbedarf: Sind „unternehmerische Städte“ erfolgreicher als andere Städte? Zahlt sich eine – wie auch immer definierte – „Unternehmensfreundlichkeit“ in mehr Unternehmensgründungen, mehr privaten Investitionen und mehr Arbeitsplätzen aus? Und wie ist es um die „Randgruppen“ der Gesellschaft bestellt, wenn eine Stadtverwaltung beginnt, sich konsequent als Unternehmen zu begreifen? Mit diesen Fragen setzt sich eine Studie auseinander, die im Rahmen der COST-A-26-Aktion durchgeführt wird (Panebianco 2005). Sie verfolgt den Zweck, das Konzept der Entrepreneurial City zu operationalisieren und nachzuvollziehen, wie sich ein unternehmerischer Verwaltungs- und Politikstil auf soziale und ökonomische Zielgrößen auswirkt. Einige der ersten Überlegungen und Forschungsergebnisse des Projekts werden im Folgenden zur Diskussion gestellt.

Das Konzept der Entrepreneurial City

Wofür steht der Begriff „Entrepreneurial City“? Nach Chapin (2002: 567) „what makes a city entrepreneurial and how this orientation differs from what came before remains somewhat murky“. Jessop und Sum (2000: 2287) konstatieren ein breites Interesse von Forschern und Praktikern am Konzept der unternehmerischen Stadt; trotz der Popularität des Konzepts sei aber unklar, „what exactly being an entrepreneurial city involves“. Die begriffliche Unklarheit ist kaum verwunderlich: Trotz seiner breiten Anwendung wurde das Konzept der Entrepreneurial City bisher nur selten definiert. Hinzu kommt, dass es sich um ein vergleichsweise neues Modell handelt. Erste Beschreibungen der Entrepreneurial City finden sich bei Harvey (1989) und Duckworth, McNulty und Simmons (1985). Harvey beobachtet einen Wandel im Selbstverständnis von Stadtpolitik und Verwaltung, den er als „shift from managerialism to entrepreneurialism“ (Harvey 1989: 3) beschreibt. Hauptziel der neuen, unternehmerischen Stadtpolitik sei „the use of local government powers to try and attract external sources of funding, new direct investments or new employment sources“ (Harvey 1989: 7). In der Folge greifen

Frieden und Sagalyn (1989) und Roberts and Schein (1993) die Bezeichnung Entrepreneurial City auf, um darzustellen, wie sich US-amerikanische Stadtverwaltungen mit neuen Management- und Finanzierungsmethoden der Herausforderungen der Stadterneuerung annehmen. Seither ist der Begriff der Entrepreneurial City in vielfältigen Zusammenhängen verwendet worden. Im Deutschen wird er zumeist mit „unternehmerische Stadt“ oder „Unternehmen Stadt“ übersetzt. Nach Blinkert (2004) steht das „Unternehmen Stadt“ für eine Politik, die sich an betriebswirtschaftlichen Maximen orientiert und sich auszeichnet durch ein „kostenbewusstes Umgehen mit öffentlichen Mitteln, neue und effizientere Managementformen, Stadtmarketing, eine verstärkte Bereitschaft zur Übertragung öffentlicher Leistungen an private Anbieter und zunehmendes Interesse an private-public-partnerships“ (Blinkert 2004: 5). Kritiker des Konzepts charakterisieren die Entrepreneurial City als neo-liberales Modell postfordistischer lokaler Politik. Brenner und Heeg (1999: 106) sprechen von einem „widersprüchliche[n] Cluster lokaler ökonomischer Governanceformen“, bei dem, je nach Ausprägung, „[s]oziale Fragen ... im Vergleich zu ökonomischen Fragen in den Hintergrund [treten]“.

Die politikwissenschaftliche Forschung ist weit von einer allgemein anerkannten Definition von Entrepreneurial City entfernt. Auf der Grundlage der englisch- und deutschsprachigen Literatur lassen sich jedoch eine Reihe von Kernmerkmalen des „Unternehmens Stadt“ benennen:

- *Public-Private-Partnerships:* Nach Clarke und Gaile (1998) zählen neue Finanzierungsmodelle in Form von Public-Private-Partnerships zu den wichtigsten Merkmalen unternehmerischer Stadtpolitik. Auch im deutschsprachigen Diskurs wird die „unternehmerische Stadt“ häufig gleichgesetzt mit Großprojekten, bei denen Stadtverwaltung und Investor neue Kooperationsformen eingehen, etwa zur Entwicklung von Urban Entertainment Centers.
- *Auslagerung von Verwaltungsaufgaben:* Um Kosten zu sparen und ein flexibles, unternehmerisches Handeln zu ermöglichen, werden Teile von Stadtverwaltungen neu strukturiert, privatisiert oder in halb-öffentliche Trägerschaft überführt. So konstatiert etwa Chapin (2002) für das Themenfeld Stadterneuerung: „The public sector has ... generally organized its redevelopment agencies as quasi-governmental entities that often operate outside of the boundaries of typical government agencies“ (Chapin 2002: 566). In Deutschland werden beispielsweise Aufgaben der Wirtschaftsförderung ebenso wie das Management von regionalen Kooperationsprozessen und Strukturprogrammen in die Hände von eigens geschaffenen GmbHs und Agenturen gegeben.
- *Wettbewerbsorientierte Strategien für Stadtentwicklung und Stadtmarketing:* Nach Jessop und Sum (2000: 2289) ist eine Entrepreneurial City vor allem gekennzeichnet durch „innovative strategies intended to maintain or enhance its economic competitiveness“. Diese wettbewerbsorientierten Strategien werden von den Stadtverwaltungen aktiv umgesetzt: „[These strategies are] not ‚as if‘ strategies, but are more or less explicitly formulated and pursued in an active, entrepreneurial fashion“ (Jessop; Sum 2000: 2289). Typisch ist außerdem die offensive Vermarktung der eigenen Standortqualitäten.
- *Neue Governance-Formen:* Die Umsetzung einer unternehmerischen Stadtpolitik erfordert einen neuen Politikstil, der auf den Steuerungsmodus des Netzwerks setzt, um die Integration von Akteuren mit unterschiedlichen Handlungslogiken – insbesondere von Unternehmen – zu ermöglichen (Brenner und Heeg 1999). Unternehmerische Städte sind durch eine Steuerung geprägt, die im Gegensatz zum hierarchischen „Government“ als „Governance“ bezeichnet werden kann und durch eine Zu-

sammenarbeit von öffentlichen, privaten und privatwirtschaftlichen Akteuren geprägt ist (Vranken 2004).

- „*Strong mayoral leadership*“: Unternehmerische Städte verfügen häufig über charismatische und durchsetzungsstarke Führungspersönlichkeiten. So belegt etwa eine Studie von Clarke and Gaile (1998) über Entrepreneurial Cities in den USA, dass unternehmerisch handelnde Stadtverwaltungen vor allem in Städten mit einem „starken Bürgermeister“ anzutreffen sind. Ähnliche empirische Befunde liefern Untersuchungen von Harding (1995), Parkinson und Harding (1995) und Le Galès und Harding (1998) für den europäischen Kontext (Jessop; Sum 2000: 2291).
- „*Unternehmensfreundlichkeit*“: Entrepreneurial Cities sind nicht nur „unternehmerisch“, sondern auch „unternehmensfreundlich“ – ein Attribut, das im Englischen mit dem Schlagwort des „pro-business climate“ umschrieben wird (z.B. Chapin 2002). Eine einheitliche Definition für „Unternehmensfreundlichkeit“ gibt es erwartungsgemäß nicht. Als typische Merkmale einer unternehmensfreundlichen Stadtpolitik können, neben einem erhöhten Ressourceneinsatz für wirtschaftsnahe Infrastruktur (u.a. Gewerbeparks, Verkehrsanbindung etc.) eine hohe „Kundenorientierung“, ein transparentes, verlässliches Verwaltungshandeln, niedrige Gewerbesteuersätze und kurze Genehmigungszeiten für Investitionsvorhaben gelten.

Die Liste der skizzierten Merkmale erhebt nicht den Anspruch, alle Facetten der Entrepreneurial City abzubilden. Sie gibt aber wesentliche Aspekte „unternehmerischer Stadtpolitik“ wieder und kann damit als Ausgangspunkt für die Operationalisierung des Konzepts dienen.

Welche Auswirkungen sind von einer unternehmerischen Stadtpolitik zu erwarten?

Das „Unternehmen Stadt“ zielt auf die Stärkung räumlicher Wettbewerbsfähigkeit. Durch die Aufwertung des Standorts sollen Unternehmen angezogen oder gehalten werden, die einer Stadt technisches Innovationspotenzial, attraktive Arbeitsplätze und hohe Steuereinnahmen garantieren. Die unternehmerische Orientierung der Stadtpolitik bleibt jedoch nicht ohne Wirkung auf andere Politikbereiche. Es ist anzunehmen, dass eine Konzentration auf die Interessen von Unternehmen zur Vernachlässigung sozialer und ökologischer Aufgabenbereiche der öffentlichen Daseinsfürsorge führt. Im Folgenden sollen mögliche ökonomische und soziale Auswirkungen einer unternehmerischen Stadtpolitik kurz erörtert werden.

Eine unternehmerische Stadtpolitik hat, wie der Name nahelegt, in erster Linie *wirtschaftliche Implikationen*. Das „Unternehmen Stadt“ dürfte in vielerlei Hinsicht dazu beitragen, die Standortattraktivität zu erhöhen und damit mittelbar Arbeitsplätze und Wohlstand zu schaffen (Schuster 2002). So erlauben etwa Public-Private-Partnerships die Finanzierung neuer Infrastrukturprojekte, die ohne die Einbeziehung privaten Kapitals kaum realisierbar wären. Die für Entrepreneurial Cities kennzeichnende Auslagerung von Verwaltungsfunktionen kann gleich in zweifacher Weise als „wirtschaftsförderlich“ verstanden werden: Zum einen spart die Gemeinde durch Personalabbau Kosten – ein Vorteil, der über niedrigere Steuersätze auch an Unternehmen weitergegeben werden kann. Zum anderen birgt die Privatisierung öffentlicher Leistungen und die Schaffung neuer Steuerungseinheiten außerhalb der sektoralen Verwaltung die Chance, effiziente und flexible Management-Strukturen zu verwirklichen. In eine ähnliche Richtung wirkt der Aufbau neuer Governance-Netzwerke: Sie erlauben eine neue Qualität der Zusammenarbeit von öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren und stärken

so die unternehmerischen Interessen in der Stadtpolitik. Begünstigend auf die Wirtschaftsentwicklung wirken sich schließlich auch zwei weitere Facetten des „Unternehmens Stadt“ aus: Marketingkampagnen kommen über den Bekanntheitsgrad einer Stadt auch den ansässigen Unternehmen zugute; und eine „unternehmensfreundliche Verwaltung“ trägt über bessere Dienstleistungen für Unternehmen und kürzere Genehmigungsfristen direkt zur Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen bei. In der Summe ist zu erwarten, dass eine Stadt, die sich als Unternehmen versteht, wirtschaftlich erfolgreicher ist.

Eine unternehmerische Stadtpolitik dürfte jedoch nicht ohne Auswirkungen auf *soziale Belange* der Stadtentwicklung bleiben: Kritiker der Entrepreneurial City gehen davon aus, dass eine unternehmerische Stadt die Interessen von einkommensschwachen Bürgern aus dem Blick verliert (Brenner; Heeg 1999). Wenn kommunale Ressourcen in die Aufwertung von Gewerbeflächen, die Verbesserung des Technologie-Transfers oder in aufwendige Marketing-Kampagnen fließen, stehen weniger Mittel für soziale Maßnahmen wie die Qualifizierung arbeitsloser Bewohner oder die Entwicklung benachteiligter Stadtteile zur Verfügung. Eine solche Prioritätenverschiebung ist insbesondere dann zu erwarten, wenn eine Stadt nicht nur „unternehmerisch“, sondern sogar „kapitalistisch“ agiert, wie Chapin (2002) am Beispiel der Fallstudie von San Diego zeigt. Dass Entrepreneurial Cities soziale Belange den ökonomischen unterordnen, ist nicht zuletzt eine Folge des Finanzierungsmodells Public-Private-Partnership. Es führt zur „Vermischung“ von öffentlichen und privatwirtschaftlichen Interessen (Fainstein 2001). Folglich erscheint fraglich, ob eine „unternehmerische Stadt“ die Ziele von Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Kohäsion gleichzeitig verwirklichen kann.

Ein Operationalisierungsvorschlag

In der Praxis lässt sich nur schwer sagen, was eine Entrepreneurial City von anderen Städten unterscheidet. Im Folgenden werden das Sample und die Datengrundlage dargestellt, die gewählt wurden, um das Konzept der Entrepreneurial City zu operationalisieren.

Das Untersuchungssample

Die Ausrichtung zum „Unternehmen Stadt“ findet sich vor allem bei Verwaltungen von Großstädten. Sie sind in besonderem Maße dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt und mehr als andere von sinkenden Einwohnerzahlen bei steigenden Anforderungen an die öffentliche Verwaltung betroffen. Die gewählte Stichprobe umfasst daher die 50 größten deutschen Städte – von der Hauptstadt Berlin mit rund 3,3 Mio. Einwohnern bis hin zum niedersächsischen Oberzentrum Oldenburg (155.000 Einwohner). Einzelne Indikatoren sind nur für Städte mit mehr als 250.000 Einwohnern erhältlich – in diesem Fall beschränken sich die Analysen auf die 25 größten deutschen Städte. Zum Vergleich werden die empirischen Analysen jeweils auch gesondert für die westdeutschen Großstädte durchgeführt. Als räumliche Untersuchungseinheit fungieren jeweils die administrativen Stadtgebiete. Diese Festlegung macht insofern Sinn, als das „Unternehmen Stadt“ Ausdruck der Politik einzelner Städte, nicht aber funktionaler Stadtregionen ist. So ist durchaus der Fall denkbar, dass sich eine Großstadt durch eine besonders unternehmerische Stadtpolitik auszeichnet, während die Umlandgemeinde auf ihrer Handlungsagenda soziale Aspekte in den Vordergrund stellt. Für die Beschränkung auf administrative Städte gibt es daneben aber auch einen pragmatischen Grund: Die Mehrzahl der Indikatoren zum Thema „unternehmensfreundliche Stadtpolitik“ ist nur für ausgewählte Kernstädte erhältlich.

Die Datengrundlage

Das Ziel, quantitative Größen zur Beschreibung des „Unternehmens Stadt“ zu finden, lässt sich erwartungsgemäß nur in Teilen erreichen. Als Ausgangspunkt für die Operationalisierung dienen die oben beschriebenen Kernmerkmale der Entrepreneurial City. Relativ aussagekräftige Datensätze gibt es zur Beschreibung des Aspekts „Unternehmensfreundlichkeit“. Hier kann einerseits auf Daten zu Gewerbesteuersätzen, andererseits auf die Ergebnisse repräsentativer Unternehmensbefragungen von IW Consult (2005), des Instituts für Demoskopie Allensbach (2004) und ExperConsult (Kühlhorn 2000) zurückgegriffen werden, in denen explizit nach der „Unternehmensfreundlichkeit“ verschiedener lokaler Institutionen gefragt wurde (vgl. Tabelle 1). Das Merkmal „strong mayoral leadership“ wird über die Stimmenanteile der größten Fraktion im Stadtrat operationalisiert, getreu der Annahme: Je größer die politische Rückendeckung eines Bürgermeisters, desto eher kann er oder sie eine „strong mayoral leadership“ ausüben.

Tab. 1: Überblick über die verwendeten Indikatoren

Themenfeld	Indikatoren
Dimensionen der „Entrepreneurial City“	
„Unternehmensfreundlichkeit“	Höhe und Entwicklung der Gewerbe- und Grundsteuerhebesätze (2001/1995-2001) Unternehmensfreundlichkeit lokaler Institutionen aus Sicht von Unternehmen (IW Consult 2005, Allensbach 2004, ExperConsult 2000; 9 Variablen)
Auslagerung von Verwaltungsaufgaben, Public-Private-Partnerships	kommunale Verwaltungsbeamte und -angestellte je EW (1995/1995-2001)
Marketing-Aktivitäten	Qualität städtischer Websites (Jutzi; Einemann 2002; IW Consult 2005; 2 Variablen)
„Strong Mayoral Leadership“	Anteil der Stadtratsitze der stärksten politischen Fraktion (in %, BBR 2002)
Umsetzung wettbewerbsorientierter Strategien	„freie Spitze“ im Kommunalhaushalt (in %, BBR 2002)
Governance-Netzwerke	Anzahl entwicklungsorientierter regionaler Kooperationen, an denen die jeweilige Stadt beteiligt ist (Diller 2002; 2 Variablen)
Dimensionen von „Wettbewerbsfähigkeit“	
Wertschöpfung	Bruttoinlandsprodukt je Einwohner (2003/1999-2003) (VGR)
Produktivität	Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem (2003/1999-2003) (VGR)
Beschäftigung	Beschäftigungsentwicklung (1999-2004) (BA)
Unternehmensgründungen	Anzahl der Unternehmensgründungen je 10.000 EW (2003, 1999-2003) (ZEW)
Auslandsumsatz	Auslandsumsatz in 1000 Euro (1997/1999) (BBR 2002)
Dimensionen „sozialer Kohäsion“	
„inclusion“	Arbeitslosenquote (2004/1999-2004) (BA)
„equality“	Sozialhilfeempfänger je EW (2004/1999-2004)
„social order“	Kriminalitätsrate (2004/1999-2004) (Bundeskriminalamt)

Quelle: eigene Darstellung

Für den Aspekt „Governance-Netzwerke“ wird die Arbeit von Diller (2002) genutzt, die einen Gesamtüberblick über regionale Kooperationen in Deutschland gibt. Auf der Grundlage seiner Erhebung wird die Anzahl der informellen regionalen Kooperationen bestimmt, an denen die betreffenden Städte beteiligt sind. Ausgeblendet bleiben auf diese Weise allerdings horizontale Netzwerke innerhalb einer Stadt und vertikale Netzwerke zwischen verschiedenen räumlichen Ebenen. Zum Umfang von Public-Private-

Partnerships und zur Auslagerung von Verwaltungsaufgaben existieren in Deutschland nach Wissen des Autors keine bundesweiten Datensätze. Näherungsweise wird hier der Indikator „Anzahl öffentlicher Beschäftigter je Einwohner“ herangezogen, in der Annahme, dass „schlanke Verwaltungen“ eher Partnerschaften mit dem privaten Sektor eingehen (müssen). Schließlich können auch für die Themen „Marketing“ und „wettbewerbsorientierte Strategien“ nur Näherungsgrößen herangezogen werden, die zumindest Teilaspekte des jeweiligen Handlungsbereichs abdecken: Die Marketing-Bemühungen einer Stadt werden operationalisiert über die Qualität der städtischen Websites, für die detaillierte Bewertungen vorliegen (Jutzi; Einemann 2002, IW Consult 2005). Die Umsetzung „wettbewerbsorientierter Strategien“ müsste idealerweise anhand einer flächendeckenden Erhebung städtischer Entwicklungskonzepte und ihrer Inhalte dargestellt werden. Eine umfassende Primärerhebung ist im Rahmen dieser Studie jedoch nicht zu leisten. Stattdessen wird die sogenannte „freie Spitze“ im Kommunalhaushalt betrachtet. Sie gibt darüber Auskunft, ob eine Stadt überhaupt über die nötigen Ressourcen zur Verbesserung ihrer Standortbedingungen und damit zur Umsetzung wettbewerbsorientierter Strategien verfügt.

Um die ökonomischen und sozialen Implikationen einer unternehmerischen Stadtpolitik darstellen zu können, werden auch die „Wettbewerbsfähigkeit“ und die „soziale Kohäsion“ der betrachteten Städte durch eine Anzahl von Variablen konkretisiert. Die Wettbewerbsfähigkeit einer Stadt wird in Anlehnung an das Begriffsverständnis von World Economic Forum und OECD anhand klassischer „Output“-Variablen beschrieben: Wertschöpfung je Einwohner und je Erwerbstätigem, Beschäftigungsentwicklung, Unternehmensgründungen und Auslandsumsatz (Forfas 2001). Die Zielgröße „soziale Kohäsion“ wird operationalisiert über die Arbeitslosenquote, den Anteil an Sozialhilfempfangern und die Kriminalitätsrate. Sie stehen ausschnitthaft für die Teilkonzepte „equality“, „inclusion“ und „social order“, die nach Turok (2003) als Kerndimensionen des Konzepts sozialer Kohäsion gelten können. In der Summe kann mit den verwendeten 25 Variablen dem Anspruch, die komplexen Phänomene „Entrepreneurial City“, Wettbewerbsfähigkeit und soziale Kohäsion quantitativ abzubilden, erwartungsgemäß nur ansatzweise entsprochen werden. Gleichwohl dürfte der hier unterbreitete „Messvorschlag“ über bisherige Ansätze zur Operationalisierung des „Unternehmens Stadt“ hinausgehen und eine empirische Annäherung an die Frage erlauben, inwieweit unternehmerische Stadtpolitik die gewünschten wirtschaftlichen Erfolge hervorbringt, ohne soziale Belange der Stadtentwicklung zu vernachlässigen.

Empirischer Befund: Sind unternehmerische Großstädte erfolgreicher?

Der „Erfolg“ einer Stadtpolitik lässt sich an verschiedenen Zielgrößen festmachen. Hier interessieren vor allem die Dimensionen „Wettbewerbsfähigkeit“ und „soziale Kohäsion“, deren Operationalisierung im vorangegangenen Abschnitt erläutert wurde. Um einen Eindruck davon zu gewinnen, inwieweit zwischen unternehmerischer Stadtpolitik und sozialen und ökonomischen Zielvariablen Zusammenhänge bestehen, wurden bivariate Korrelationen berechnet. Sie erlauben naturgemäß keine Aussagen zur Kausalität der Zusammenhänge, wohl aber vermitteln sie ein erstes Bild über Stärke und Art der potenziellen Wechselwirkungen. Demnach bestätigt sich die Hypothese, dass Entrepreneurial Cities in ökonomischer Hinsicht erfolgreicher sind als ihre „Rivalen“: Städte, die niedrige Steuersätze anbieten, über ein gut aufbereitetes Informationsangebot im Internet verfügen und im Urteil von Unternehmen als „unternehmensfreundlich“ gelten, sind im Mittel durch eine höhere Wertschöpfung je Einwohner und ein stärkeres Bevölkerungs- und Beschäftigungswachstum gekennzeichnet (vgl. Tabelle 2).

Tab. 2: Bivariate Korrelationen zwischen Teilaspekten unternehmerischer Stadtpolitik und ökonomischen Zielvariablen (Sample: Städte > 150.000 EW, West-D)

	Wertschöpfung 2003	Unterneh- mensgründ. 2003	Produktivität 2003	Beschäfti- gung 1999-2004	Wertschöp- fung 1999-2003	Produktivität 1999-2003	Einwohner 1999-2003
Grundsteuer-Hebesatz 2001	-,328(*)	-0,027	-0,052	-0,22	0,017	-0,033	-,337(*)
Gewerbesteuer-Hebesatz 2001	-0,015	0,225	0,194	-0,141	-0,122	-0,121	-0,167
Grundsteuer-Hebesatz 95-01	-,449(**)	-0,15	-0,291	-0,101	-0,186	-0,061	-0,021
Gewerbesteuer-Hebesatz 95-01	-,394(**)	0,219	-,330(*)	-0,162	-0,052	0,081	0,021
öffentliche Beschäftigte 95-01	-0,126	-0,063	-0,009	-0,01	-0,157	-0,131	0,007
stärkste Partei 2002	-0,116	-0,061	-0,108	-0,102	-0,109	0,042	-0,063
Unternehmensfreundlichkeit 2005	,489(**)	,376(*)	,325(*)	,553(**)	-0,004	-0,058	,445(**)
Kostenbewusstsein der Verwaltung 2005	0,023	0,212	-0,101	0,228	-0,059	0,02	0,299
Beteiligung an regionalen Kooperationen 2000	0,01	0,265	-0,088	0,192	-0,243	-0,208	0,212
„freie Spitze“ 1999	0,004	-0,019	-0,091	0,149	-0,26	-0,165	0,226
Qualität der städtischen Websites 2002	,477(**)	,417(**)	,457(**)	0,284	0,023	-0,063	0,192
Qualität der städtischen Websites 2005	,564(**)	,327(*)	,419(**)	,501(**)	-0,22	-0,12	,569(**)

(**) signifikant auf 0,01-Niveau / (*) signifikant auf 0,05-Niveau

Quelle: eigene Darstellung

Andere Facetten einer unternehmerischen Politik – namentlich die Mitwirkung in regionalen Kooperations-Netzwerken, die „freie Spitze“ zur Umsetzung neuer Standortstrategien und die politische Rückendeckung der Entscheidungsträger im Stadtrat – scheinen dagegen wenig Einfluss auf die Wirtschaftsentwicklung auszuüben. Insgesamt scheint die Bedeutung von Politiken, die dem Vorbild des „Unternehmens Stadt“ entsprechen, jedoch begrenzt: In mehr als 400 der knapp 500 betrachteten Variablen-Konstellationen lassen sich keine signifikanten Korrelationen zwischen Politik- und Wirtschaftsvariablen nachweisen (vgl. Tabelle 3). Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass die Steuerungspotenziale der lokalen Ebene nicht überschätzt werden dürfen. Ein weniger deutliches Bild ergibt die Korrelations-Matrix, die den Zusammenhang von unternehmerischer Stadtpolitik und sozialen Strukturvariablen (Arbeitslosigkeit, Sozialhilfebezug, Kriminalität) betrachtet (vgl. Tabelle 3). Weniger als zehn Prozent der untersuchten Korrelationen sind in statistischer Hinsicht signifikant (0,05-Niveau); die Korrelations-Koeffizienten liegen mit Werten zwischen 0,3 bis 0,4 zudem eher im niedrigen Bereich.

Tab. 3: Bivariate Korrelationen zwischen Variablen unternehmerischer Stadtpolitik, ökonomischen Zielvariablen und Variablen zur Beschreibung sozialer Kohäsion

	Statistische Zusammenhänge zwischen Variablen unternehmerischer Stadtpolitik und ökonomischen Zielvariablen (Anzahl bivariater Korrelationen)			Statistische Zusammenhänge zwischen Variablen unternehmerischer Stadtpolitik und Variablen sozialer Kohäsion (Anzahl bivariater Korrelationen)		
	positiv	negativ	nicht signifikant	positiv	negativ	nicht signifikant
Sample I: Städte > 150.000 EW (alte u. neue Länder, n=50)	20	4	67	7	4	69
Sample II: Städte > 150.000 EW (alte Länder, n= 42)	18	0	73	6	3	71
Sample III: Städte > 250.000 EW (alte u. neue Länder, n=25)	24	1	122	8	6	136
Sample IV: Städte > 250.000 EW (alte Länder, n= 22)	21	1	125	8	1	142

Quelle: eigene Darstellung

Die 42 ermittelten signifikanten Korrelationen ergeben jedoch ein unerwartetes Bild: In 29 Fällen weisen sie einen positiven Zusammenhang zwischen Variablen unternehmerischer Stadtpolitik und sozialen Zusammenhalts nach, lediglich in 14 Fällen einen negativen. Städte, die ihre Politik am Leitbild der Entrepreneurial City ausrichten, müssen demnach nicht notwendigerweise mit höherer Arbeitslosigkeit, Sozialhilfe- und Kriminalitätsraten rechnen. Dieser Befund kann als Bestätigung der „old conventional wisdom“ interpretiert werden, wonach Wirtschaftswachstum über die integrierende Kraft des Arbeitsmarkts dazu beitragen kann, soziale Strukturprobleme zu entschärfen (Gordon; Buck 2005).

Zusammenfassung und weiterer Forschungsbedarf

Die Auswirkungen einer unternehmerischen Stadtpolitik sind bisher erst in Ansätzen untersucht worden. In der hier dokumentierten Studie wurde der Versuch unternommen, das Konzept der Entrepreneurial City zu operationalisieren und anhand der Entwicklung deutscher Großstädte die Zusammenhänge zwischen unternehmerischer Stadtpolitik, Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Kohäsion zu untersuchen. Die Korrelationsanalysen bestätigen, dass Städte, die sich am Modell der Entrepreneurial City orientieren, ökonomisch erfolgreicher sind: Eine „unternehmensfreundliche Verwaltung“, eine professionelle Außenwerbung und niedrige Steuersätze sind positiv mit dem Beschäftigungs- und Bevölkerungswachstum einer Stadt korreliert. Die ermittelten statistischen Zusammenhänge sind jedoch in der Regel niedrig bis mäßig, in vielen Fällen nicht signifikant, die Richtung der Kausalität eine Interpretationsfrage. Die sozialen Auswirkungen des „Unternehmens Stadt“ sind noch weniger deutlich ablesbar. Die Vermutung, dass sich eine unternehmerische Stadtpolitik notwendig in einer Vernachlässigung sozialer Belange niederschlägt und damit Ausgrenzung und Ungleichheit verstärkt, lässt sich jedoch auf der Grundlage der hier verwendeten Indikatoren sozialer Kohäsion (Arbeitslosenquote, Sozialhilfebezug, Kriminalitätsraten) nicht bestätigen.

Die eingangs gestellte Frage, ob die amerikanische Entrepreneurial City als „Erfolgsmodell“ für deutsche Großstädte gelten kann, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht eindeutig beantworten. Insgesamt scheint weder Euphorie noch übertriebene

Skepsis angebracht: Die statistischen Zusammenhänge zwischen Merkmalen „unternehmerischer Stadtpolitik“ und sozialen und ökonomischen Zielgrößen sind schwach ausgeprägt. Von ihrer Tendenz her bescheinigen sie den Großstädten mit „unternehmerischer“ Ausrichtung einen ökonomischen Vorsprung.

Hinsichtlich des Phänomens „Unternehmen Stadt“ besteht weiterer Forschungsbedarf. Innerhalb des gewählten, quantitativ-repräsentativen Untersuchungsansatzes sind zwei Weiterentwicklungen denkbar und sinnvoll. Zunächst gilt es, die Indikatorenauswahl zu verfeinern, um weitere Aspekte unternehmerischer Stadtpolitik ebenso wie der sozialen und wirtschaftlichen Zielgrößen berücksichtigen zu können. Wünschenswert wären vor allem Daten zum Umfang von Public-Private-Partnerships und zu den Verwaltungs- und Vermögensausgaben der Städte, um die Rolle unterschiedlicher wettbewerbsorientierter Strategien widerspiegeln zu können. Die Abbildung sozialer Prozesse bedarf u. a. der Erweiterung um kleinräumige Daten, um Segregationsprozesse im Stadtgebiet als mögliche Nebenwirkung unternehmerischer Stadtpolitiken in die Analysen einbeziehen zu können. Darüber hinaus ist anzustreben, die bisher verwendeten Querschnittsdaten durch Zeitreihen zu ersetzen, um Kausalitäten herausarbeiten zu können. Eine zweite Weiterentwicklung des Forschungsansatzes bezieht sich auf die statistischen Verfahren. Interessant erscheint hier vor allem der Einsatz multivariater Regressions- und Pfadanalysen, die es erlauben, auch Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Größen der Stadtentwicklung näher zu betrachten.

Grundsätzlich stellt sich schließlich die Frage, inwieweit der hier gewählte Ansatz – die „Messung“ eines politischen Steuerungsmodells und seiner Auswirkungen anhand empirischer Daten – angesichts der begrenzten Datenverfügbarkeit gangbar ist. Eine Reihe qualitativer Aspekte des „Unternehmens Stadt“, u. a. die besondere Rolle unternehmerisch denkender Führungspersönlichkeiten, die Veränderung des Kooperationsklimas oder die Implikationen für das Image einer Stadt – können auf diese Weise nur näherungsweise oder gar nicht berücksichtigt werden. Die fehlende theoretische Fundierung des Konzepts der Entrepreneurial City erschwert zudem eine Bestimmung der Kausalität der Zusammenhänge. Parallel zur Weiterentwicklung quantitativer Ansätze ist es daher nötig, das Thema „Auswirkungen unternehmerischer Stadtpolitik“ in qualitativen Fallstudien zu vertiefen. Diese können Aufschluss darüber geben, auf welche Weise sich wettbewerbsorientierte Standortstrategien am ehesten mit dem Ziel sozialverträglicher Stadtentwicklung verbinden lassen.

Literatur

- BBR (2002): Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung (INKAR). Ausgabe 2002. Bonn: Selbstverlag.
- Blinkert, B. (2004): Wie vereinbar sind verschiedene Leitbilder der Stadtentwicklung unter dem Gesichtspunkt der „sozialen Stadt“? Vortrag auf der Tagung der Heinrich-Böll-Stiftung „Soziale Stadt“, Freiburg 07.02.04, <http://www.soziologie.uni-freiburg.de/blinkert/Publikationen/>
- Brenner, N.; Heeg, S. (1999): Lokale Politik und Stadtentwicklung nach dem Fordismus: Möglichkeiten und Beschränkungen. In: Kurswechsel. Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen, H. 2/99, Wien, S. 103-199.
- Chapin, T. (2002): Beyond the Entrepreneurial City: Municipal Capitalism in San Diego. In: Journal of Urban Affairs, vol. 24, Nr. 5, S. 565-581.
- Clarke, S.; Gaile, G. (1998): The work of cities. Minneapolis.
- Diller, C. (2002): Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Opladen.

- Duckworth, R.; McNulty, R.; Simmons, J. (1985): Die Stadt als Unternehmer. Bonn. Bonn aktuell, S. 19-55.
- Fainstein, S. (2001): Competitiveness, cohesion and governance: their implications for social justice. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 25, S. 884-888.
- Forfas (2001): Annual Competitiveness Report 2001. Dublin: National Competitiveness Council.
- Frieden, B. J.; Sagalyn, L. B. (1989): *Downtown Inc. How America rebuilds cities*. Cambridge, MA.
- Gordon, I.; Buck, N. (2005): Cities in the new conventional wisdom. In: Harding, A.; Gordon, I. (Hrsg.): *Changing Cities: Rethinking urban competitiveness, cohesion and governance*; London, S. 1-34.
- Hall, T.; Hubbard, P. (1998): The Entrepreneurial City. *Geographies of Politics, Regime and Representation*. In: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 2000, vol. 92, No.2, S. 254-256.
- Harding, A. (1995): European city regimes? Inter-urban competition in the new Europe. Paper presented to an Economic and Social Research Council at the Local Governance Conference, Exeter, September 1995.
- Harvey, D. (1989): From managerialism to entrepreneurialism: The transformation of urban governance in late capitalism. In: *Geografiska Annaler*, vol. 71, S. 3-17.
- Institut für Demoskopie Allensbach (2004): Unternehmerfreundliche Großstadt. Bericht über eine Telefonumfrage unter mittelständischen Unternehmern in den 25 größten Städten Deutschlands. http://www.ifd-allensbach.de/pdf/akt_0404.pdf, [12.05.2005]
- IW Consult (2005): Deutsche Großstädte im Vergleich. Studie der IW Consult GmbH im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft und der Wirtschaftswoche. Köln.
- Jessop, B.; Sum, N. (2000): An Entrepreneurial City in Action: Hong Kong's Emerging Strategies in and for (Inter)Urban Competition. In: *Urban Studies*, vol. 37, No. 12, S. 2287- 2313.
- Jutzi, S.; Einemann, E. (2002): Werkeln am Webamt. Mit der digitalen Verwaltung können Bürger und Beamte Zeit und Geld sparen. FOCUS testet den Web-Auftritt der 77 größten Städte. In: FOCUS H. 42, S. 140-146.
- Kelly, M. (2000): Inequality and Crime. In: *The Review of Economics and Statistics*, vol. 82, H. 4, S. 530-539.
- Kühlhorn, G. (2000): Die unternehmerfreundlichste Stadt heißt Bielefeld. In: *Impulse* H. 9, S. 28-47.
- Le Galès, P.; Harding, A. (1998): Cities and States in Europe. In: *West European Politics*, vol. 21 H. 3, S. 120-145.
- Panebianco, S. (2005): Are entrepreneurial cities more successful? Empirical evidence from 50 German cities. Paper presented at the COST A26-Meeting in Dortmund, 16-18 June 2005.
- Parkinson, M.; Harding, A. (1995): European cities towards 2000: entrepreneurialism, competition and social exclusion. In: Rhodes, M. (Hrsg.): *The Regions and the New Europe: Patterns in Core and Periphery Development*. Manchester, S. 53-77.
- Roberts, S.; Schein, R. (1993): The entrepreneurial city: Fabricating urban development in Syracuse, New York. In: *Professional Geographer*, vol. 45, H. 1, S. 21-33.
- Schuster, F. (2002): Entrepreneurial City. Die unternehmerisch denkende Stadt. In: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): *Textbeiträge zum Weltgipfel in Johannesburg für Nachhaltige Entwicklung: Rio +10*. http://www.kas.de/politik_kultur/kommunalpolitik/etreff/rio_plus_zehn/401_webseite.html [12.05.2005]
- Turok, I. (2003): Competitiveness and Cohesion in Glasgow and Edinburgh. Presentation, 28.02.2003, <http://www.davidhumeinstitute.com>. [12.05.2005]
- Vranken, J. (2004): Does competitiveness imply cohesion? And what about governance? A presentation for the COST A26 meeting in Vienna, 12/13 November 2004.

Lars Tata

Clusterpolitik: Grundlagen – Das Beispiel „dortmund-project“ – Nicht intendierte Wirkungen

Der Begriff „Cluster“ beschreibt das Phänomen der Konzentration von Unternehmen eines bestimmten Wirtschaftszweiges an einem bestimmten Ort, die im Idealfall Geschäftsbeziehungen miteinander unterhalten. In den letzten Jahren hat sich zunehmend eine von starker Hoffnung geprägte, jedoch nicht unbegründete Haltung durchgesetzt, die Entstehung bzw. Weiterentwicklung solcher Unternehmenskonzentrationen, die gemeinhin als positiv für die wirtschaftliche Entwicklung einer Stadt oder einer Region eingeschätzt werden, könnte von Seiten der Politik systematisch gefördert werden. Die Verbindung von „Cluster“ mit Begriffen wie „-Ansatz“, „-Politik“ oder „-Management“ ist Hinweis darauf. Die Unsicherheit gegenüber Begriff und Ansatz ist jedoch nach wie vor weit verbreitet. Der vorliegende Aufsatz will vor diesem Hintergrund einen Beitrag zur Klärung leisten, indem er die Grundlagen darstellt und – mit Hilfe eines Praxisbeispiels – insbesondere die strategische Dimension verdeutlicht, um anschließend in Thesenform darzulegen, welche Wirkungen Clusterpolitik möglicherweise jenseits der gewünschten bzw. beabsichtigten Effekte erzeugt.

Cluster – Erklärungs- und Handlungsansatz

Der Cluster- bzw. Produktionsclusteransatz wird seit Anfang der 1990er-Jahre diskutiert. Als sein wesentlicher Vertreter gilt der US-amerikanische Wirtschaftswissenschaftler Michael E. Porter, als theorie- bzw. konzeptstiftend sein 1990 veröffentlichtes Buch „The Competitive Advantage of Nations“, das von der Frage geleitet ist, warum Unternehmen in bestimmten Ländern in bestimmten Bereichen und Branchen international Erfolg haben. Porter (1998: 78) stellt in diesem Zusammenhang fest: „(...) the enduring competitive advantages in a global economy lie increasingly in local things – knowledge, relationships, motivation – that distant rivals cannot match.“

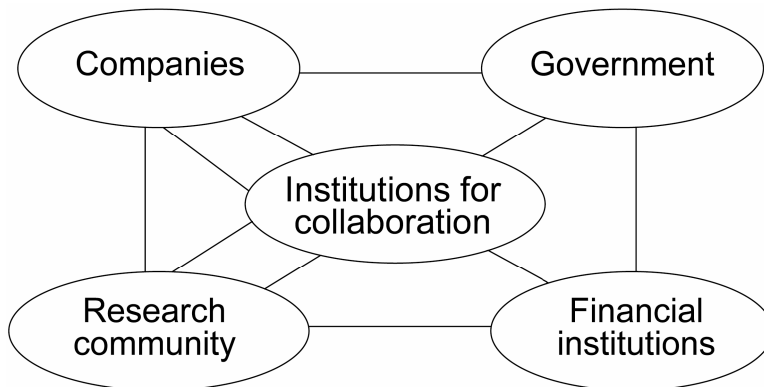
Seine Clustertheorie entwickelte Porter auf der Basis dieser Erkenntnis. Für ihn sind Cluster „(...) geographische Konzentrationen von miteinander verbundenen Unternehmen und Institutionen in einem bestimmten Wirtschaftszweig“ (Porter 1999: 52). Dieses Grundverständnis von Clustern ist von vielen Autoren aufgegriffen und weiterentwickelt worden. Als typisch für Cluster gelten inzwischen folgende Bedingungen und Merkmale (vgl. Ketels; Lindquist; Sölvell 2003: 18):

- Eine intensive lokale Rivalität um Gewinne und Prestige führt zu einer kontinuierlichen Weiterentwicklung und Verbesserung von Produkten und zu einem diversifizierten und hochentwickelten Anbieter-Portfolio.
- Der Markteintritt neuer Unternehmen, beispielsweise Ausgründungen etablierter Firmen, unterstützt einen dynamischen Wettbewerb vor Ort.
- Zwischen den Akteuren innerhalb des Clusters gibt es eine ausgeprägte Kooperationskultur, die zudem von Einrichtungen der Wirtschaftsförderung, den Kammern oder Branchenvereinigungen („Institutions for collaboration“) gefördert wird.
- Die Cluster sind, basierend auf Personennetzwerken, von einem hohen Maß an informeller Interaktion geprägt.

- Verbindungen zu verwandten Branchen sind vorhanden, Talente sind verfügbar, und auf neue Technologien kann zugegriffen werden.

Es sind mindestens fünf Gruppen von Akteuren, die das Beziehungsgeflecht innerhalb eines Clusters ausmachen (vgl. Abbildung 1): Unternehmen („Companies“), Politik und Verwaltung („Government“), Hochschulen und Forschungseinrichtungen („Research community“), die Finanzwirtschaft („Financial institutions“) sowie intermediäre, kooperationsfördernde Einrichtungen („Institutions for collaboration“).

Abb. 1: Akteure bzw. Akteursgruppen eines Clusters



Quelle: Ketels; Lindquist; Sölvell 2003: 19; modifiziert

Wesentliche Akteure eines Clusters sind Unternehmen und, soweit sie Teil der Wertschöpfungskette sind, Hochschulen und Forschungseinrichtungen. In einem funktionierenden Cluster, so die Theorie, bilden diese Akteure die Wertschöpfungskette einer bestimmten Branche in Gänze ab. Neben der vertikalen Vernetzung, die somit gegeben sein muss, sind die Unternehmen im Idealfall auch horizontal miteinander verknüpft, d.h., auch die Unternehmen, die, dasselbe Marktsegment abdeckend, in Konkurrenz zueinander stehen, tauschen sich aus. Von diesem Wettbewerb um beste Produktlösungen profitiert in dem Fall nicht nur der Markt, sondern profitieren auch die Unternehmen, die dem Cluster angehören.

Weiter können Unternehmen eines Clusters in lateraler Beziehung zueinander stehen. In dem Fall geht ein Unternehmen weder eine vertikale noch eine horizontale Kooperation ein, sondern kooperiert mit Partnern, die branchenfremd sind und keinen unmittelbaren Beitrag zur Ausbildung der Wertschöpfungskette leisten. Nichtsdestotrotz können die Partner und kann die Zusammenarbeit mit ihnen wichtig für die Ausprägung des Clusters sein. Eine laterale Kooperation liegt beispielsweise vor, wenn Finanzinstitute aus der Region mit Unternehmen, die Teil der Wertschöpfungskette sind, zusammenarbeiten.

Aus alledem folgt: Von der räumlichen Nähe zu Auftraggebern, Kunden, Dienstleistern und Mitbewerbern versprechen sich die an einem Cluster beteiligten Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil. Wäre es nicht so, hätten sie, rationales Verhalten vorausgesetzt, kein Interesse daran, zu „clustern“. Hier setzt die Wirtschaftsförderung an; sie versucht aus diesem Verhalten der Unternehmen und der anderen Akteure Nutzen für den Standort zu ziehen. Der Clusteransatz hat folglich längst die konzeptionelle Ebene erreicht; er ist Erklärungs- und Handlungsansatz zugleich. Wie verbreitet Clusterinitiativen inzwischen sind, zeigt „The Cluster Initiative Greenbook“, das Herangehenswei-

sen verschiedener europäischer Städte und Regionen auf diesem Gebiet vorstellt und untersucht (vgl. Ketels; Lindquist; Sölvell 2003).

Clusterpolitik in Dortmund („dortmund-project“)

Clusterpolitik wird in Dortmund seit dem Jahr 2000 betrieben. Zwar hat es bereits in den 1990er-Jahren Bemühungen der Stadt gegeben, sich in der Wirtschaftsförderung auf bestimmte Branchen zu konzentrieren,¹ der strategische Ansatz, bestehende Cluster zu fördern und weiterzuentwickeln, wurde jedoch erst mit der Gründung des „dortmund-project“ konsequent eingeführt (vgl. Tata 2004: 20 ff.).

Das „dortmund-project“ hat seinen Ursprung in einer gemeinsamen Initiative der Stadt Dortmund und des Unternehmens Thyssen-Krupp, das sich aufgrund seiner Entscheidung, den Stahlstandort Dortmund endgültig aufzugeben, in der Pflicht sah, an der Entwicklung von Zukunftsperspektiven für die Stadt mitzuwirken und dafür anfangs Personalressourcen bereitstellte (vgl. Ziesemer 2004). Nach einigen Monaten Vorlauf wurde die Initiative im Juni 2000 offiziell ins Leben gerufen. Das Konzept geht im Kern auf die Unternehmensberatung McKinsey zurück, die dem Ansatz auch in der ersten Phase der Umsetzung beratend zur Seite stand. Ein wesentliches Merkmal des „dortmund-project“ ist die – häufig als unrealistisch kritisierte – Zielzahl von 70.000 neuen Arbeitsplätzen, die bis zum Jahr 2010 erreicht werden soll. Organisatorisch war das „dortmund-project“ nahezu fünf Jahre eine eigenständige Verwaltungseinheit, die unmittelbar dem Oberbürgermeister zugeordnet war. Seit Anfang 2005 wird es als einer von mehreren Geschäftsbereichen der Wirtschaftsförderung Dortmund, einem Eigenbetrieb der Stadt Dortmund, geführt.

Das „dortmund-project“ konzentriert sich bei seiner Förderpolitik auf die sogenannten Zukunftsbranchen Informationstechnologie, Mikrosystemtechnik und Logistik, die sowohl in der „IAT-Studie“ als auch von McKinsey als die Branchen mit dem größten Wachstumspotenzial herausgearbeitet wurden. Hinzu gekommen ist in jüngster Zeit die Biomedizin. Wesentliche strategische Merkmale und Schwerpunkte der Dortmunder Clusterpolitik sind:

- Unternehmensgründung, -wachstum und -ansiedlung
- Qualifizierung und Ausbildung
- Flächen- und Infrastrukturbereitstellung/-entwicklung

Unternehmensgründung, -wachstum und -ansiedlung

Für den Bereich der Unternehmensgründung unterhält das „dortmund-project“ die Initiative „start2grow“. Dabei werden regelmäßig mehrmonatige Existenzgründungswettbewerbe durchgeführt, und zwar entweder bezogen auf die Branchen Informationstechnologie und Mikrosystemtechnik oder „offen“, d. h. ohne einen bestimmten Branchenfokus. Eine Besonderheit von „start2grow“ ist das Betreuungsnetzwerk, das aus über 500 Fachleuten (z. B. für Steuerfragen oder für Marketing) besteht, welche den Gründern in den unterschiedlichen Phasen der Unternehmensgründung unentgeltlich zur Verfügung stehen. Pro Wettbewerb werden verschiedene Geld- und Sachpreise ausgelobt,

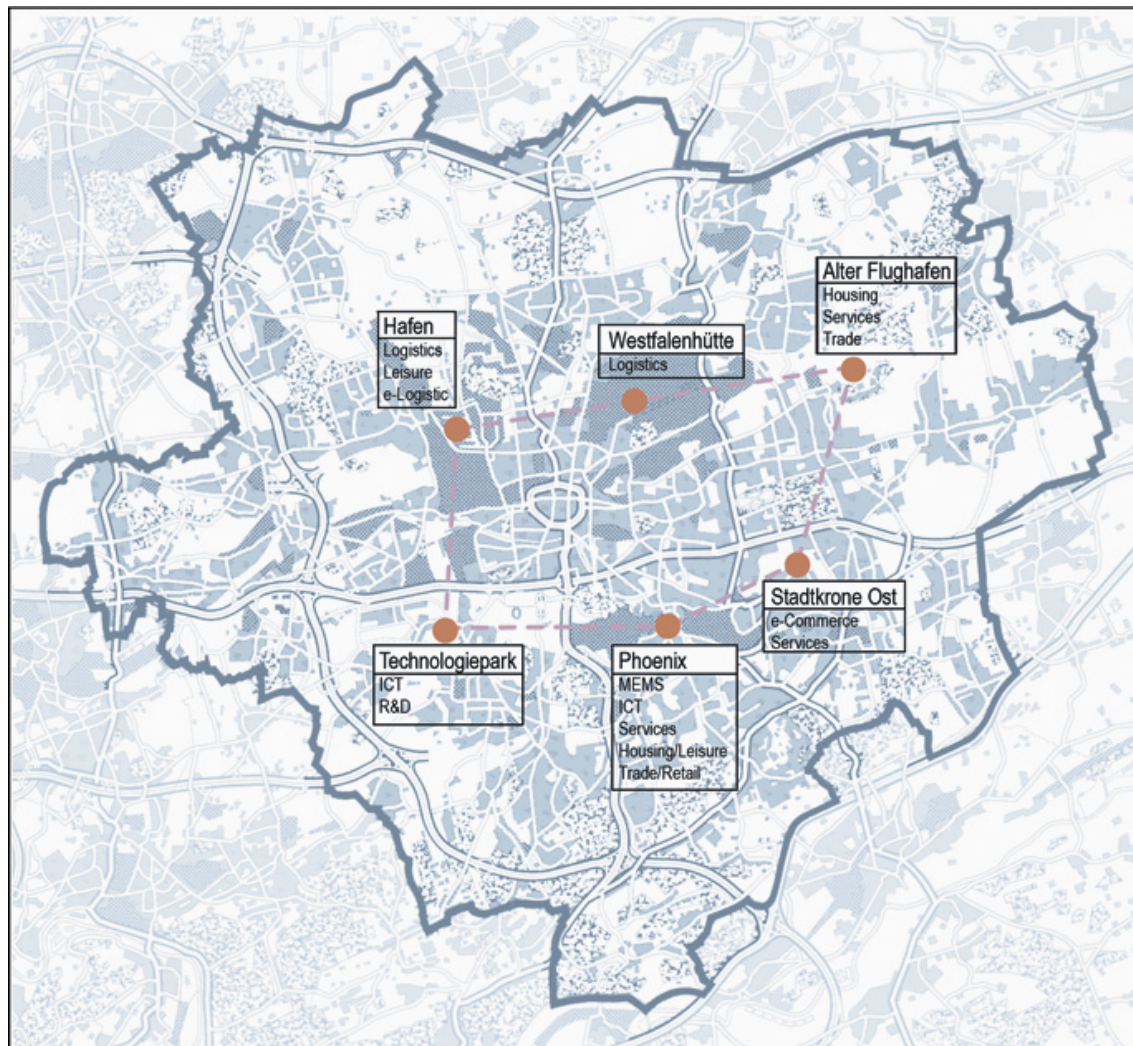
¹ So wurde das Institut für Arbeit und Technik 1997 beauftragt, zusammen mit der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung Dortmund „Innovationsschwerpunkte“ der Dortmunder Wirtschaft zu identifizieren. Die Ergebnisse sind in einer häufig als „IAT-Studie“ bezeichneten Publikation festgehalten (zugleich Rehfeld; Wompel 1999).

die eine Jury an die besten teilnehmenden Gründer vergibt (vgl. www.start2grow.de, 12.09.05). Um das Thema „Unternehmenswachstum“ kümmert sich die Initiative „ziel.wachstum“. Sie ist, wie der Name sagt, an bestehende Unternehmen gerichtet, deren Entwicklung stagniert, die jedoch an weiterem Wachstum interessiert sind. „ziel.wachstum“ ist ähnlich wie „start2grow“ konzipiert, d.h., es werden regelmäßig Wettbewerbe durchgeführt und den Unternehmern steht ein Pool an Experten zur Verfügung (vgl. www.ziel-wachstum.de, 12.09.05). Auch Unternehmensansiedlungen werden durch gezielte Maßnahmen zu fördern versucht. Die verschiedenen Branchenteams sind nicht nur auf Fachmessen, z. T. mit eigenen Ständen, präsent, um Werbung für den Standort Dortmund zu machen, sie sprechen darüber hinaus im Rahmen von „Roadshows“ im In- und Ausland gezielt Unternehmen an, die sich für eine Ansiedlung in Dortmund interessieren.

Qualifizierung und Ausbildung

Die Bemühungen um die Förderung von Qualifikationen und Kompetenzen, die vor allem mit Blick auf die Zukunftsbranchen von Bedeutung sind, sind deutlich erkennbar. Dabei kooperieren die Verantwortlichen im „dortmund-project“ und der Wirtschaftsförderung Dortmund mit den Bildungseinrichtungen vor Ort, insbesondere den Schulen und Hochschulen. Themen gemeinsamer Aktivitäten sind häufig Berufswahlorientierung, Nachwuchsrekrutierung und Studierfähigkeit. Als ein wesentliches Projekt gilt das „IT Center Dortmund“, das im Jahr 2000 gegründet wurde, um dem Mangel an Informatikern, der Anfang dieses Jahrzehnts trotz der Präsenz der größten Informatikfakultät in Deutschland (Universität Dortmund) am Standort ausgemacht wurde, zu begegnen. Die Einrichtung bietet drei Abschlüsse, einen berufsqualifizierenden, einen Bachelor- und einen Masterabschluss. Andere Aktivitäten sind beispielsweise Initiativen für bestimmte Ausbildungsberufe, so im Bereich Mikrotechnik, oder die Einrichtung von Stiftungsprofessuren, um fachliche Lücken im wissenschaftlichen Bereich zu schließen (vgl. Tata 2004: 216 f.).

Abb. 2: „Zukunftsstandorte“ in Dortmund



Quelle: Stadt Dortmund 2004: 25

Flächen- und Infrastrukturbereitstellung/-entwicklung

In Dortmund ist konsequent eine branchenspezifische Infrastruktur geschaffen worden. Es gibt Gründerzentren für alle Zukunftsbranchen: das „E-Commerce-Center“ und die „Software-Factory“ für den Bereich Informationstechnologie, die „MST.factory“ für Mikrosystemtechnik, der „e-port“ für Logistik und das „BioMedizinZentrum“. Auffällig ist ferner das Bemühen, Branchenentwicklungen räumlich zu konzentrieren, um auch im engen Wortsinn Cluster entstehen zu lassen. Dafür steht das Konzept der „Zukunftsstandorte“ (vgl. Abbildung 2). Es sieht vor, Informationstechnologie im Technologiepark, „auf“ Phoenix und auf der Stadtkrone Ost, Mikrosystemtechnik „auf“ Phoenix, Logistik am Hafen und im Bereich der ehemaligen Westfalenhütte sowie Biomedizin im Technologiepark zu konzentrieren. An zwei Standorten versucht die Stadt außerdem, die branchenspezifische Nutzung mit einer hochwertigen Wohnnutzung zu verbinden: Stadtkrone Ost und Phönix. Letztgenannter Standort steht mit dem Vorhaben, hier einen künstlichen See entstehen zu lassen, für die Idee, zusätzlich eine höherwertige Freizeitnutzung zu integrieren.

Zwischenbilanz

Das „dortmund-project“ ist im Jahr 2000 mit dem Ziel angetreten, Bedingungen zu schaffen, die bis 2010 70.000 neue Arbeitsplätze auf dem Dortmunder Stadtgebiet entstehen lassen. Diese Zielzahl hält die Stadt Dortmund trotz schwieriger ökonomischer Rahmenbedingungen in Deutschland nach wie vor aufrecht. In einer Pressemitteilung des „dortmund-project“ vom Mai 2005 stellt der Oberbürgermeister fest, die Beschäftigungslücke sei um 24.000 auf 46.000 Arbeitsplätze verringert worden. Dazu hätten die Zielbranchen des dortmund-project 6.640 Arbeitsplätze beigetragen (vgl. dortmund-project 2005). Nach Berechnungen der Stadt Dortmund setzt sich der Zugewinn in den Ziel- bzw. Zukunftsbranchen wie folgt zusammen: Informationstechnologie mit 2.225 Arbeitsplätzen, Mikrosystemtechnik mit 733 Arbeitsplätzen und Logistik mit 2.704 Arbeitsplätzen. Weitere ca. 1.000 Arbeitsplätze werden Sekundäreffekten zugeschrieben. Die Planung von McKinsey sah bis zum Jahr 2004 eine Zunahme von 11.665 Arbeitsplätzen in den „Zukunftsbranchen“ vor. Die Lücke von 5.000 Arbeitsplätzen wird mit schlechten konjunkturellen Rahmenbedingungen und einem damit einhergehenden geringeren Branchenwachstum erklärt (vgl. Röllinghoff o. J., o. S.).

Nicht intendierte Wirkungen des Clusteransatzes

Wegen der in Aussicht stehenden positiven Beschäftigungseffekte scheint es zur Clusterpolitik in der Wirtschaftsförderung zurzeit kaum eine Alternative zu geben (vgl. Ache; Kunzmann; Tata 2004: 44 ff.), auch dann nicht, wenn die Risiken einer zu starren Clusterpolitik (Vernachlässigung der Förderung anderer Branchen, dadurch ggf. Verlust von Unternehmen dieser Wirtschaftszweige) und einer zu starken Spezialisierung (Entstehung von Monostrukturen, dadurch konjunkturelle Anfälligkeit und wirtschaftliche Abhängigkeit) berücksichtigt werden.² Clusterpolitik, zumal wenn sie funktioniert, also erfolgreich ist, bringt jedoch nicht nur Konsequenzen ökonomischer Art für eine Stadt mit sich, vielmehr wirkt sich der Ansatz auch auf räumliche und soziale Strukturen aus. Derlei Wirkungen, in der Regel sind sie nicht intendiert, wird bisher kaum Beachtung geschenkt. Thesen in diesem Zusammenhang sind:

- Vom Clusteransatz profitieren in erster Linie gut ausgebildete Bevölkerungsschichten. Für weniger gut ausgebildete Arbeitskräfte sind in den Ansätzen und Berechnungen häufig die sogenannten „Sekundäreffekte“ vorgesehen, Effekte also, die sich nur dann einstellen, wenn „primäre“ Arbeitsplätze in deutlich größerer Zahl geschaffen worden sind. Clusterpolitik kann so das Einkommensgefälle innerhalb einer Stadt oder Region verstärken.
- Der Clusteransatz kann Segregationsprozesse, also Prozesse sozialräumlicher Trennung, beschleunigen, zumal wenn im Zusammenhang mit der Clusterpolitik neue attraktive Quartiere entwickelt werden, die beides sind: Heimat für Unternehmen einer bestimmten (High-Tech-)Branche und Wohnort für Besserverdienende.
- Um die sozialen und sozialräumlichen Unterschiede in einer Stadt durch Clusterpolitik nicht weiter zu verstärken, bedarf es flankierend einer Förderung derjenigen Unternehmen, Arbeitnehmer und Stadtteile, die offensichtlich am wenigsten vom Clusteransatz profitieren.

² Zu Risiken regionaler Cluster vgl. Lürig 2005: 50 f.

- Die räumliche Konzentration von Unternehmen und Arbeitsplätzen kann veränderte Anforderungen infrastruktureller Art zur Folge haben, z.B. wenn sich Verkehrsströme ändern. Die Kosten für Maßnahmen zur Infrastrukturbereitstellung bzw. -anpassung sind von der öffentlichen Hand entsprechend zu berücksichtigen.

Neben den Wirkungen des Clusteransatzes innerhalb einer Stadt oder Region sind auch seine großräumigen Implikationen von Relevanz. Offensichtlich ist, dass Clusterpolitik als Wirtschaftsförderungsansatz nicht für jeden Raumtyp gleich geeignet ist. Vielmehr bevorzugt der Ansatz wegen der Konzentration von Akteuren, die im Idealfall eine oder mehrere Wertschöpfungskette(n) bilden, Verdichtungs- bzw. Agglomerationsräume. Clusterpolitik führt somit tendenziell zur Stärkung eben dieser Räume und zur Schwächung weniger verdichteter und ländlicher Räume. Ansprüche an eine raumwirtschaftliche Ausgleichspolitik nehmen entsprechend zu.

Literatur

- Ache, P.; Kunzmann, K. R.; Tata, L. (2004): *Mainstream: „Cluster“*. Interview mit der Zeitschrift G.I.B.-info (Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH). H. 4, S. 44-47.
- dortmund-project (2005): OB Dr. Gerhard Langemeyer: „Beschäftigungslücke um 24.000 Arbeitsplätze verringert“ – dortmund-project zieht zufriedenstellende Jahresbilanz 2004. Pressemitteilung vom 24.05.2005. Dortmund.
- Ketels, C.; Lindquist, G.; Sölvell, Ö. (2003): *The Cluster Initiative Greenbook*. Stockholm.
- Lürig, E. (2005): *Kompetenzbezogene Wirtschafts- und Arbeitspolitik in Nordrhein-Westfalen. Der Beitrag des Clusteransatzes zur Erreichung strukturpolitischer Ziele. Das Beispiel Emscher-Lippe*. Diplomarbeit an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund. Dortmund.
- Porter, M. E. (1998): *Clusters and the new economics of competition*. In: *Harvard Business Review*, vol. 76, H. 6, S. 77-90.
- Porter, M. E. (1999): *Unternehmen können von regionaler Vernetzung profitieren*. In: *Harvard Business Manager*, H. 3, S. 51-63.
- Rehfeld, D.; Wompe, M. (1999): *Standort mit Zukunftsprofil: Innovationsschwerpunkte in Dortmund. Eine Untersuchung im Auftrag der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung Dortmund. Projektbericht des Instituts für Arbeit und Technik 1999-02*. Gelsenkirchen.
- Röllinghoff, S. (in Vorbereitung): *Clusterpolitik im Strukturwandel: Das dortmund-project*. In: Kiese, M.; Schätzl, L. (Hrsg.): *Cluster und Regionalentwicklung: Theorie, Beratung und Beispiele clusterorientierter Wirtschaftsförderung*.
- Stadt Dortmund (2004): *Das neue Dortmund*. Dortmund.
- Tata, L. (2004): *Stadt und Hochschule. Partnerschaft zum gegenseitigen Nutzen*. Dissertation. Dortmund: Universität Dortmund, Eldorado – Ressourcen aus und für Lehre, Studium und Forschung, URL: <http://hdl.handle.net/2003/2846>.
- Ziesemer, A. (2004): *Strategische Entwicklungsplanung im Ruhrgebiet. Eine Analyse am Beispiel der Städte Duisburg und Dortmund*. Duisburger Geographische Arbeiten 25. Dortmund.

Nina Hangebruch, Frank Osterhage

Einführung in die Arbeitsgruppe

Kooperation als Erfolgsfaktor? Regionale und interkommunale Zusammenarbeit in Agglomerationen

Im Zuge der Globalisierungsdebatte wird der regionalen Ebene immer wieder eine wachsende Bedeutung unterstellt. Es wird argumentiert, dass einzelne Städte im sich beschleunigenden weltweiten Wettbewerb als Standort überhaupt nicht mehr wahrgenommen werden. Somit dürfte das gemeinsame Auftreten als größere Einheit eine wichtige Strategie zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsposition darstellen. Zudem resultieren aus dem verschärften Wettbewerb sowie allgemein veränderten Rahmenbedingungen – Stichwort Finanzkrise der öffentlichen Haushalte – Herausforderungen, die einzelne Städte allein vielfach überfordern. Eine Arbeitsteilung innerhalb eines regionalen Netzwerkes erscheint sinnvoll und notwendig.

Die Beiträge aus der Arbeitsgruppe 2 geben einen Überblick über die Vielzahl verschiedener Motive und Handlungsfelder sowie die Verbreitung regionaler und interkommunaler Zusammenarbeit in unterschiedlichen Agglomerationsräumen in Deutschland und im europäischen Ausland, aus denen sich Erfolgsfaktoren für die Gestaltung derartiger Kooperationsprozesse ableiten lassen.

Birte Frommer, TU Darmstadt, stellt in ihrem Beitrag die ausgesprochene Vielfalt regionaler Kooperationen in der Metropolregion Rhein-Main dar. Dabei arbeitet sie vor allem die Fragestellung auf, ob das Nebeneinander verschiedenster Kooperationsformen eher Vorteil oder Hindernis für Organisation und Selbstverständnis der Region ist. Gleichzeitig versucht sie, den Mehrwert regionaler Kooperationen herauszustellen.

Mit den Vorteilen bzw. Nutzen regionaler Kooperationen beschäftigt sich auch der Beitrag von Lorenz Blume, Universität Kassel. Er erläutert seine Untersuchungen zu den ökonomischen Effekten von Einkreisungen und Eingemeindungen in deutschen Stadtregionen.

Frank Othengrafen, Antje Matern, beide HafenCity Universität Hamburg, und Susanne Bieker, TU Darmstadt, setzen sich am Beispiel der Metropolregion Hamburg mit neuen Formen der Zusammenarbeit in Agglomerationsräumen auseinander. Sie gehen dabei insbesondere auf das Thema Metropolitan Governance als Grundlage für die Typisierung von Kooperationsstrukturen in Agglomerationsräumen ein.

Stefan Preuß, Oxford Brookes University, erweitert den Blickwinkel in Richtung europäisches Ausland. Am Beispiel der West-Midlands-Region in England erläutert er in seinem Beitrag vor allem die Rolle der Regionalplanung bei der Initiierung und Förderung regionaler Kooperationen.

Zentrale Fragestellungen und Diskussionsergebnisse

Die verschiedenen Beiträge zeigen, in welcher Vielzahl von Themenfeldern bereits zusammengearbeitet wird: zum Beispiel in den Bereichen Ver- und Entsorgung, öffentlicher Personennahverkehr, Wirtschaftsförderung, Standortmarketing, räumliche Planung, Kultur, Aus- und Weiterbildung. Ebenso vielfältig wie die Handlungsfelder sind auch

die Organisationsformen regionaler bzw. interkommunaler Zusammenarbeit. Sie reichen von weichen Kooperationen (Arbeitsgemeinschaften und -kreise, Regionalforen, regionale Entwicklungskonzepte und gemeinsame Leitbildprozesse, interkommunale Rahmenvereinbarungen usw.) über harte funktionale Kooperationsformen (Zweckverbände, Planungsverbände, regionale Entwicklungsgesellschaften usw.) bis hin zu umfassenden Territorialreformen (Einkreisung oder Eingemeindung).

Damit greifen die vier Beiträge in unterschiedlicher Breite und Tiefe zentrale Fragestellungen zur regionalen und interkommunalen Kooperation in Agglomerationsräumen auf. Deutlich wird, dass insbesondere die von den Kommunen immer wieder gestellte Frage nach dem Mehrwert regionaler und interkommunaler Kooperation kaum quantifiziert werden kann. Die Vorteile bzw. Nutzen einer Kooperation sind ausgesprochen vielfältig, jedoch vor allem qualitativer Art. Sie zeigen sich zum Beispiel in einer sachgerechteren und effizienteren Aufgabenerfüllung durch die Bündelung von Know-how sowie Arbeits- und Finanzkraft mehrerer Kommunen und eine räumlich-funktionale Arbeitsteilung. So können Personal-, Sach- und Realisierungskosten eingespart und gleichzeitig eine deutlich größere Schlagkraft im Standortwettbewerb erzielt werden.

Obwohl weitgehend unbestritten ist, dass regionale und interkommunale Kooperation Vorteile mit sich bringt, zeigen die Beiträge, dass es im Alltag immer wieder Vorbehalte vor einer solchen Zusammenarbeit gibt. Hinderlich für eine gemeindegrenzenüberschreitende Kooperation sind u. a. eine zu große Heterogenität der Kooperationspartner bzw. die Dominanz einzelner Akteure und daraus resultierende Befürchtungen, übervorteilt zu werden und an Einfluss und Entscheidungskompetenz zu verlieren. Auch eine ausgeprägte interkommunale Konkurrenz und mangelnde regionale Identität sind kooperationshemmende Faktoren, die zu einer mangelnden Kompromiss- und Konsensfähigkeit beitragen. Problematisch kann eine Kooperation auch dann werden, wenn keine einheitliche Abgrenzung der Region erzielt werden konnte und sich verschiedene Kooperationsstrukturen überlagern (Mehrebenenproblematik). Letztlich ist vielfach die Schwierigkeit, den Mehrwert regionaler bzw. interkommunaler Kooperation klar zu bilanzieren und den Kooperationskosten gegenüberzustellen, ein Hindernis für die Zusammenarbeit.

Dennoch: Es gibt auch viele erfolgreiche Kooperationen. In den einzelnen Beiträgen werden deshalb die Faktoren aufgeführt, die sich für eine regionale bzw. interkommunale Zusammenarbeit als Erfolg versprechend erwiesen haben. An erster Stelle steht hier das gemeinsame Interesse aller Beteiligten, die betreffende Aufgabe gemeinsam anzugehen und zu bewältigen. Wichtig ist, dass klare Ziele gesetzt und der Umsetzungsorientierung ein besonderer Stellenwert eingeräumt wird. Hierbei können verbindliche Kooperationsvereinbarungen, die eine aktive Einbindung aller Beteiligten gewährleisten, sehr hilfreich sein. Als besonders vorteilhaft hat es sich zudem erwiesen, auf eine bereits bestehende, funktionierende Kooperation aufzubauen oder die Zusammenarbeit zunächst in unproblematischen Aufgaben- bzw. Themenbereichen zu erproben. Um Misstrauen vorzubeugen, ist eine offene und transparente Prozessgestaltung besonders wichtig. Unverzichtbar ist auch, die Unterschiede der beteiligten Partner zu berücksichtigen, Befürchtungen vor Übervorteilung abzubauen und die Vorteile bzw. Nutzen der Kooperation deutlich herauszustellen.

Birte Frommer

Vielfalt regionaler Kooperationen im Rhein-Main-Gebiet: Vorteil oder Hindernis für Organisation und Selbstverständnis der Metropolregion Rhein-Main?

Organisation und Image der Metropolregion Rhein-Main

Die Region Rhein-Main ist eine der sechs „Europäischen Metropolregionen in Deutschland“, die im Jahr 1995 durch die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) benannt wurden (Beschluss der MKRO vom 8. März 1995). Durch weitere Beschlüsse der MKRO, zuletzt im April 2005, umfasst der Kreis der deutschen Metropolregionen mittlerweile elf Agglomerationen, von denen die Region Rhein-Main eine der einwohnerreichsten und wirtschaftlich stärksten darstellt.

Die Region Rhein-Main ist politisch nicht verfasst. Die Frage nach der Notwendigkeit einer Funktional- und/oder einer Territorialreform wird seit Jahrzehnten immer wieder aufgeworfen (Scheller 1998, Sturm 2000, Falger 2001 und Langhagen-Rohrbach 2004). Die Hessische Landesregierung hat hierauf Ende 2000 mit der Verabschiedung des „Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt Rhein/Main (BallrG)“ reagiert. Dieses Gesetz wird allerdings wegen verschiedener Aspekte bis heute heftig kritisiert. So ist neben der Aufstellung eines Regionalen Flächennutzungsplans gemäß § 9 Abs. 6 Raumordnungsgesetz für das Gebiet des Ballungsraumes auch die Einrichtung eines „Rats der Region“ als informelles Instrument der regionalen Kooperation und die gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben gesetzlich festgelegt. Unter der Leitung des Rats der Region sollen die Kommunen geeignete Organisationsformen für Zusammenschlüsse in den folgenden Aufgabenbereichen finden:

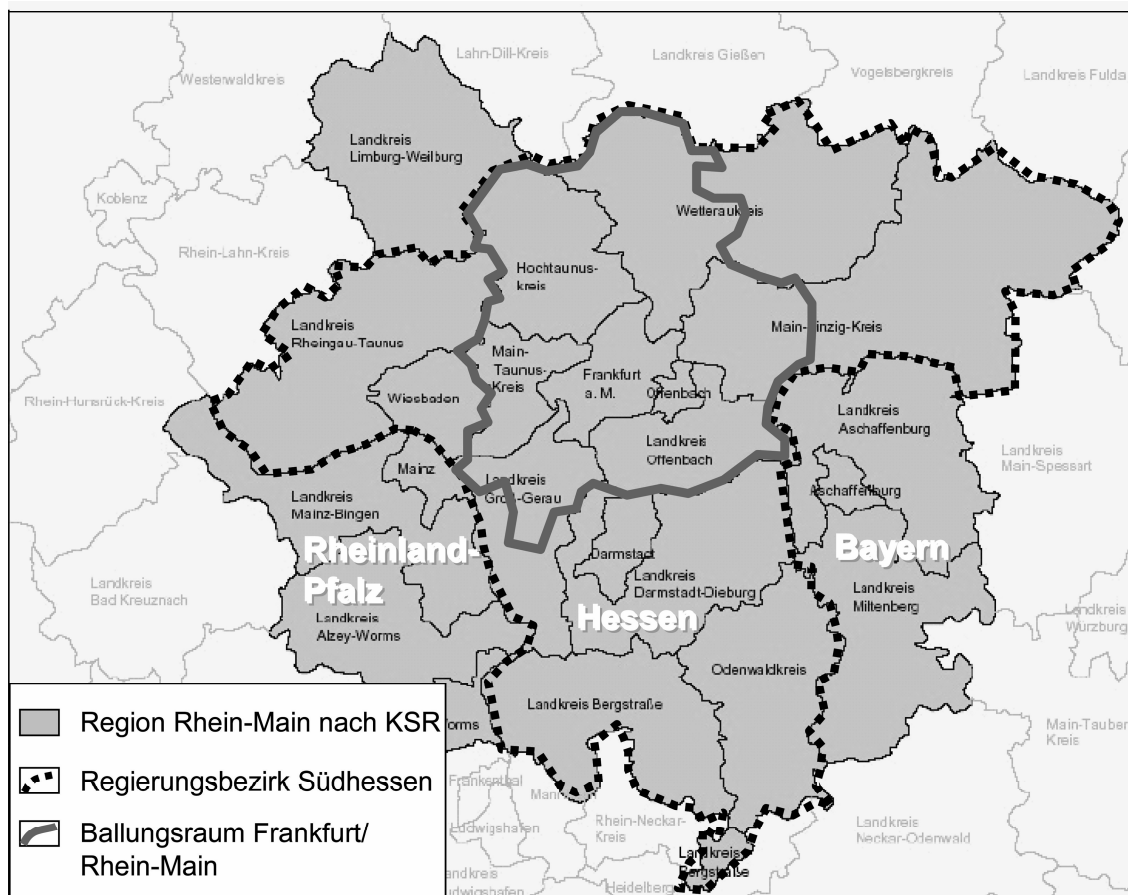
- Errichtung, Betrieb und Unterhaltung von Abfallverwertungs- und Abfallbeseitigungsanlagen
- Beschaffung von Trink- und Brauchwasser
- überörtliche Abwasserbeseitigung
- Errichtung, Betrieb und Unterhaltung von Sport-, Freizeit- und Erholungsanlagen von überörtlicher Bedeutung
- Errichtung, Betrieb und Unterhaltung von kulturellen Einrichtungen von überörtlicher Bedeutung
- Standortmarketing und Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung
- Planung, Errichtung und Unterhaltung des Regionalparks Rhein-Main
- regionale Verkehrsplanung und regionales Verkehrsmanagement

Über die rechtliche Form der Zusammenschlüsse und die räumliche Ausdehnung macht das Gesetz keine Vorgaben. Bei einer fehlenden Einigung „von unten“ kann die Landesregierung allerdings gemäß § 6 BallrG die Städte, Gemeinden und Landkreise zu Pflichtverbänden zusammenschließen, was von vielen Kommunen als Eingriff in ihre

Selbstverwaltung angesehen wird, zumal in diesem Kontext eine Mitfinanzierung der kostenintensiven Frankfurter Sport- und Kultureinrichtungen erfolgen soll.¹

Neben diesen inhaltlichen Kritikpunkten wurde aber auch von Anfang an die Abgrenzung des Ballungsraumes Frankfurt/Rhein-Main heftig in Zweifel gezogen. Gemäß BallrG umfasst der Ballungsraum die Kernstadt Frankfurt am Main, die kreisfreie Stadt Offenbach am Main sowie 73 weitere Städte und Gemeinden in sechs umliegenden Landkreisen (siehe Abbildung 1). Gemessen an den Einwohnerdichten und den funktionalen Verflechtungen in der Region ist diese Abgrenzung aber als viel zu klein anzusehen.²

Abb. 1: Lage und Abgrenzung der Region Rhein-Main



Quelle: eigene Darstellung nach Institut für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung (KSR) 2000

Doch nicht nur die Frage nach der sinnvollen Größe des Ballungsraums als Kern der Metropolregion ist strittig, auch über die räumliche Ausdehnung der Gesamtregion gibt es keine einheitliche Meinung. Die größte Abgrenzung schließt im Norden die mittelhessischen Landkreise Limburg-Weilburg, Lahn-Dill, Gießen und Vogelsberg mit ein.

¹ Eine von 21 Städten und Gemeinden und drei Landkreisen erhobene Grundrechtsklage gegen das BallrG wurde nach einem dreijährigen Rechtsstreit im Mai 2004 vom Hessischen Staatsgerichtshof abgewiesen.

² Das folgende Zitat aus einem Kommentar in der Frankfurter Rundschau vom 05.05.2004 verdeutlicht die Skepsis vieler über die Abgrenzung des Ballungsraumes: „Wer, wie die CDU-Regierung, beschauliche Landgemeinden namens Rockenberg und Münzenberg an der Grenze zu Mittelhessen zum Ballungsraum Rhein-Main zählt, Städte wie Darmstadt und Wiesbaden aber nicht, darf sich allerdings nicht wundern, wenn sein ‚Ballungsraumgesetz‘ als Papiertiger abgetan wird“.

Das IHK-Forum Rhein-Main und der Initiativkreis der Europäischen Metropolregionen in Deutschland haben mit Ausnahme des Lahn-Dill-Kreises die gleiche, resp. große Abgrenzung gewählt, während das Institut für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung (KSR) an der Universität Frankfurt als Herausgeber des Regionalatlases Rhein-Main die nördliche Grenze noch enger zieht und ebenfalls die Landkreise Gießen und Vogelsberg ausschließt (vgl. Abbildung 1).³ Einigkeit herrscht nur darin, dass sich die Region Rhein-Main über Ländergrenzen hinweg erstreckt und Teile von Rheinland-Pfalz und Bayern beinhaltet sowie enge Verflechtungen im Süden mit dem Rhein-Neckar-Dreieck, das im April 2005 ebenfalls als Metropolregion anerkannt wurde, aufweist.

Allerdings wurde im Rahmen der Beschlüsse der MKRO bewusst nie eine genaue äußere Abgrenzung der europäischen Metropolregionen vorgenommen. Die meisten der Metropolregionen verfügen aber dennoch über eine relativ genaue Vorstellung ihrer räumlichen Ausdehnung. Dies trifft auch auf nicht verfasste Regionen wie z. B. Hamburg, Berlin und München zu, bei denen die Abgrenzung über landes- oder regionalplanerische Festlegungen oder aufgrund erklärter Mitgliedschaften klar definiert ist. Aber auch die kleineren, neu hinzugekommenen Metropolregionen wie z. B. das Rhein-Neckar-Dreieck und die Region Nürnberg treten deutlich selbstbewusster und geschlossener nach außen auf.

Unabhängig von der Frage, ob Regionalisierungsprozesse überhaupt einer räumlichen Abgrenzung bedürfen (Langhagen-Rohrbach 2004: 59 f.), stellt sich nun die Frage nach den Ursachen dafür, dass die Region Rhein-Main so schwierig zu fassen scheint und bisher – weder unter dem Zwang des BallrG noch unter dem positiven Label „Metropolregion“ – nicht zusammengekommen ist. Verschiedene Erklärungsansätze sollen hier zunächst nur angerissen, aber nicht weiter ausgeführt werden:

1. Die polyzentrische Siedlungsstruktur: Auch wenn die Stadt Frankfurt klar das wirtschaftliche Zentrum der Region darstellt, so gibt es in der Region Rhein-Main weitere selbstbewusst auftretende und untereinander konkurrierende Oberzentren (Wiesbaden, Mainz, Darmstadt, Offenbach, Hanau und Aschaffenburg) sowie etliche relativ eigenständige Mittelzentren (alleine 56 Mittelzentren im Regierungsbezirk Südhessen (LEP Hessen 2000)).
2. Die historische Kleinteiligkeit: Niemals in der Geschichte gab es bisher eine territoriale Einheit des Rhein-Main-Gebiets. Mit wechselnden Einflüssen spielten das Erzbistum Mainz, die freie Handelsstadt Frankfurt am Main, das Großherzogtum Hessen (Hauptstadt Darmstadt), das Herzogtum Nassau (Hauptstadt Wiesbaden) regional bedeutende Rollen (Bördlein 2000: 539).
3. Der fehlende Leidensdruck: Die Region Rhein-Main ist eine prosperierende Region mit bislang positiven Wirtschaftsdaten und einer hohen Lebensqualität. Im Vergleich zum Ruhrgebiet beispielsweise, dessen Städte und Gemeinden gemeinsam die Folgen des Strukturwandels anzugehen versuchen, ist der Leidensdruck in Rhein-Main offensichtlich nicht groß genug, um gegen den einen „gemeinsamen Feind“ (z. B. eine deutsche oder europäische Konkurrenzregion) oder für das eine gemeinsame Oberziel (Bewältigung des Strukturwandels, Stärkung der Region etc.) zu kooperieren (Langhagen-Rohrbach 2004: 63).

³ Vor allem im Rahmen der politischen Diskussionen um eine regionale Neuordnung wurden in den vergangenen Jahrzehnten diverse weitere Modelle der Abgrenzungen vorgeschlagen, vgl. hierzu Scheller 1998 und König 2005.

Trotzdem lässt sich in der Großregion Rhein-Main eine hohe Zahl an regionalen Kooperationsformen feststellen. Können diese regionalen Zusammenschlüsse dazu beitragen, die o.g. Differenzen zu überwinden? Kann es doch gelingen, ohne eine Territorial- oder Funktionalreform, „nur“ durch eine freiwillige und projektbezogene Kooperation „von unten“ die Region zu vereinen und voranzubringen?⁴ Diesen Fragen soll in den nächsten Abschnitten durch eine Betrachtung der bestehenden Ansätze regionaler Kooperation und den Versuch einer Ableitung des Mehrwerts regionaler Kooperationen nachgegangen werden.

Bestehende Ansätze regionaler Kooperationen in Rhein-Main

Eine Analyse der bestehenden Ansätze regionaler Kooperationen im Rhein-Main-Gebiet zeigt auf, dass sich diese – wie zu erwarten – auf verschiedene Handlungsfelder wie zum Beispiel Kultur, Wirtschaftsförderung, Verkehr, Energie, Abfall, Wasser, Naherholung oder Flächennutzungsplanung beziehen. Der räumliche Zuschnitt reicht dabei von bilateralen oder teilregionalen bis hin zu den gesamten Verdichtungsraum umfassenden und damit z.T. länderübergreifenden Kooperationsformen. Auch der Institutionalisierungsgrad ist entsprechend vielfältig ausgeprägt: von loser Arbeitsgruppe über Netzwerk, Verein, Zweckverband, Planungsverband bis hin zur GmbH lassen sich unterschiedliche Organisationsformen feststellen. Die Mitglieder der regionalen Zusammenschlüsse sind zwar zumeist kommunal, es gibt allerdings auch etliche Unternehmen, Vereine, Verbände u.a., die sich im Rahmen der regionalen Kooperationen engagieren (Bördlein 2000, König 2005 und Wirtschaftsinitiative FrankfurtRheinMain e.V. 2005). Da diese Vielfalt der Initiativen, Organisationen und Institutionen aber auch zur Unklarheit von Zuständigkeiten, zu Aufgaben- bzw. Kompetenzüberschneidungen, zur Doppelfinanzierung und oftmals zur Mitwirkung der gleichen Akteure in den verschiedenen Gremien führt, wird es in Zeiten knapper Haushaltsmittel der überwiegend kommunalen Mitglieder zunehmend schwieriger, die Mitgliedschaft in den verschiedenen regionalen Kooperationen zu rechtfertigen.

Zwei Beispiele machen deutlich, wie der Nutzen einer regionalen Kooperation in Rhein-Main immer wieder in Frage gestellt wird, bzw. wie unterschiedlich er bewertet wird:

Als ein „Leuchtturmprojekt“ der Region gilt der Regionalpark Rhein-Main. Im Rahmen dieses Projektes wird seit 1994 versucht, den städtischen Grüngürtel Frankfurts über die Regionalen Grünzüge mit dem Naturpark Hochtaunus zu verbinden. Parkartige Anlagen und Wege sind dabei die gestalterischen Hauptelemente. Neben einer Steigerung des Naherholungswerts ist die langfristige Sicherung der Grünverbünde das Oberziel. Als es im Jahr 2003 darum ging, die bislang in der Trägerschaft des Umlandverbandes Frankfurt – bzw. später des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main – organisierten Teilprojekte in einer Dachgesellschaft zusammenzuführen, entstand ein heftiger regionaler Streit über die künftige Trägerschaft und das Finanzierungsmodell. Obwohl der Regionalpark in der Öffentlichkeit ein sehr positives Image hat und die Ergebnisse des Projektes konkrete Maßnahmen wie Fuß- und Radwege,

⁴ Mit seinem „5-Punkte-Programm für eine Regionalreform ‚von unten‘ im Bundesland Hessen“ hat der Präsident des Hessischen Landkreistages (HLT), Landrat Alfred Jakoubek, im Februar 2003 ein Plädoyer für die freiwillige Kooperation vorgelegt. Seine Vorschläge für eine Förderung der Regionalisierung ohne staatlichen Zwang wurden in den Gremien des HLT diskutiert. Vor dem Hintergrund der Umsetzung des BallrG nach dessen Bestätigung durch den Staatsgerichtshof sind das 5-Punkte-Programm sowie etliche andere Vorschläge für eine Regionalreform in Hessen aktuell allerdings nicht mehr Beratungsgegenstand.

Parkanlagen, Kunstinstallationen etc. sind, hat die finanziell äußerst gut situierte Stadt Eschborn beispielsweise eine Mitgliedschaft in der lokalen Regionalparkgesellschaft verweigert, mit dem Argument, sie würde nicht ausreichend davon profitieren.

Im Frühjahr 2005 wurde eine regionale Standortmarketinggesellschaft gegründet, die die Großregion Rhein-Main international vermarkten soll. Die ersten Ansätze zur Gründung dieser Standortmarketinggesellschaft sahen eine räumliche Ausdehnung in Anlehnung an den gesetzlich definierten engen Ballungsraum vor. Im Rahmen der Verhandlungen wurde schnell das Interesse der anderen Gebietskörperschaften im Rhein-Main-Gebiet deutlich. Die Städte Aschaffenburg (Bayern) und Mainz (Rheinland-Pfalz) sowie etliche andere kreisfreie Städte und Landkreise, die nicht dem Ballungsraum gemäß Definition durch das BallrG angehören, waren als Gesellschafter im Gespräch. Der Zweckverband Region Starkenburg ist sogar so weit gegangen, die später der Stadt Darmstadt angebotene Mitgliedschaft auf die gesamte Region Starkenburg auszudehnen. Von einer Mitwirkung an der „Frankfurt RheinMain – International Marketing of the Region GmbH“ versprechen sich alle Beteiligten sehr viel, obwohl bisher nur abstrakt von der internationalen Bewerbung der Gesamtregion die Rede war und die Wirksamkeit der geplanten (äußerst kostspieligen) Werbemaßnahmen wahrscheinlich erst in mehreren Jahren zu beurteilen sein wird. Allerdings haben sich wegen der hohen Mitgliedsbeiträge und des ungewissen Nutzens schließlich doch nicht alle der bei den Verhandlungen noch als potenzielle Gesellschafter aufgetretenen Gebietskörperschaften für einen Beitritt entschieden. Die nicht-hessischen Teile der Region Rhein-Main zum Beispiel sind nun nur über das IHK-Forum Rhein-Main vertreten.

Diese beiden Beispiele deuten an, was anhand vieler weiterer Fälle beschrieben werden könnte: in Abhängigkeit der zu bewältigenden Aufgabe macht eine regionale Kooperation mehr oder weniger Sinn. Die Beurteilung darüber, ob sich eine regionale Kooperation lohnt, ist dabei von vielen unterschiedlichen Faktoren abhängig und nicht zuletzt sehr subjektiv geprägt. Neben der Entscheidung, ob sich ausreichend Vorteile bei einer Mitwirkung einstellen, spielt offensichtlich auch die Abwägung eventueller Nachteile durch eine Nichtmitwirkung eine große Rolle. Im nächsten Abschnitt werden diese Fragen anhand einer Aufarbeitung relevanter Literatur daher näher beleuchtet.

Mehrwert regionaler Kooperation?

Das Thema „Chancen und Stärken regionaler Kooperation“ wird seit Jahren von verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen (z.B. Politik-, Sozial-, Verwaltungs- und Raumwissenschaften) behandelt. Entsprechende Untersuchungen sind zumeist mit qualitativen Methoden durchgeführt worden und beziehen sich hauptsächlich auf Einzelfallbetrachtungen (Böhm; Frommer; Berz 2005, Diller 2002 sowie Lindloff; Schneider 2001). Im Ergebnis wird allgemein beschreibend von einer „höheren Effizienz“ oder einer „sachgerechteren Lösung von Aufgaben“ durch den Einsatz regionaler Kooperation gesprochen. Eine systematische Analyse des tatsächlichen Mehrwerts von (regionalen) Kooperationen steht jedoch noch aus (Floeting; Hollbach-Grömig 2005).

Eine am Fachgebiet Umwelt- und Raumplanung der TU Darmstadt durchgeführte Habilitation zum Stand, den Potenzialen und den Perspektiven regionaler Kooperation von Landkreisen, Städten und Gemeinden hat sich daher u.a. vertiefend mit der Frage des Mehrwerts von regionaler Kooperation auseinandergesetzt (Hilligardt 2005). Der „direkte Mehrwert“ einer regionalen Kooperation wird darin in Anlehnung an das Instrument der Kosten-Nutzen-Analyse als der positive Saldo von „direkten Kosten“ (= Input) und „direktem Nutzen“ (= Output) definiert. Die direkten Kosten und Nutzen

werden wiederum in unmittelbar monetarisierbare und nicht unmittelbar monetarisierbare Kosten bzw. Nutzen unterschieden.

Als unmittelbar monetarisierbare direkte Kosten werden Personalkosten, Sachkosten, Planungs- und Realisierungskosten genannt. Dem gegenüberstehend wird als unmittelbar monetarisierbarer Nutzen die Reduktion von Personalkosten, Sachkosten sowie Planungs- und Realisierungskosten durch eine Aufteilung auf die beteiligten Kooperationspartner angeführt.

In Bezug auf die nicht unmittelbar monetarisierbaren Kosten wird die eingeschränkte Entscheidungsfreiheit für den Bereich der eigenen Kommune genannt. Als direkte Nutzen, die nicht unmittelbar monetarisierbar sind, werden im Gegenzug die folgenden Aspekte aufgezählt:

- mehr Mitgestaltungsmöglichkeiten über die eigene Kommune hinaus
- beschleunigte und optimierte Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse
- neue Impulse und Know-how-Zuwachs
- breite Akzeptanz der Entscheidungen und größere Realisierungssicherheit
- mehr Gewicht und Überzeugungskraft in der Argumentation gegenüber Dritten
- Mobilisierung zusätzlichen Engagements
- sachgerechtere Lösungen aufgrund fachlich gebotener regionaler Sichtweise
- Erschließung von Aufgabenfeldern, die eine regionale Ausrichtung erfordern

Während die direkten Kosten aufgrund der genannten Faktoren noch relativ konkret und einfach zu bestimmen sind, so ist der direkte Nutzen nach dem hier vorgestellten Ansatz deutlich schwieriger zu beziffern. Die Einbeziehung der oben aufgezählten nicht monetarisierbaren Aspekte des direkten Nutzens führt zu methodischen Schwierigkeiten bzw. in der Konsequenz dazu, dass die Bestimmung des direkten Nutzens einer Kooperation immer stark subjektiv geprägt sein wird.

Aber auch die möglichen (negativen oder positiven) indirekten Folgewirkungen einer Kooperation sind ein wichtiger Gesichtspunkt, vor allem bei längerfristig angelegten Kooperationsprozessen. Sie können nicht nur die Kooperationspartner selbst, sondern auch Dritte betreffen und je nach Blickwinkel eventuell sogar dazu führen, dass indirekte Kosten oder Nutzen die direkten Kosten oder Nutzen einer Kooperation übersteigen. Um ein Beispiel zu geben: Werden Behördenstandorte zusammengeführt, können die Kooperationspartner direkte Kosten einsparen, da weniger Personal und Räumlichkeiten benötigt werden. Für die Kunden der Behörde entstehen jedoch Folgekosten aufgrund der schlechteren Erreichbarkeit. Mit dem höheren Fahrtaufwand der Kunden steigt als weitere indirekte, aber kaum monetär zu bewertende Folge auch die Umweltbelastung. Und nicht zuletzt sei darauf hingewiesen, dass am Beispiel der Zusammenlegung von Behördenstandorten zwar zunächst Personal- und Sachkosten eingespart werden können, diese Einsparung allerdings mit einem Abbau von Arbeitsplätzen verbunden ist und somit gesamtwirtschaftlich betrachtet an anderer Stelle zu Folgekosten führt.

Dieses stark verkürzt dargestellte Beispiel zeigt, wie viele methodische Unsicherheiten bei der Bestimmung eines Mehrwerts regionaler Kooperation noch bestehen. Die Sinnhaftigkeit der Definition des Mehrwerts als Saldo zwischen Kosten und Nutzen ist daher prinzipiell in Frage zu stellen. Als Alternative böten sich andere Bewertungsmethoden wie beispielsweise die Kostenwirksamkeits- oder die Nutzwert-Analyse sowie multikriterielle Ansätze an. Zuvor müsste jedoch der Frage nachgegangen werden, ob der Mehrwert von Kooperationen an sich geklärt werden, oder immer nur im Vergleich

von Alternativen beschrieben und auf spezifische Aufgaben bezogen bewertet werden kann.

Fazit für das Rhein-Main-Gebiet

Wird der oben beschriebene Ansatz zur Bewertung regionaler Kooperationen trotz seiner methodischen Schwächen auf das Rhein-Main-Gebiet angewendet, so lässt sich folgendes Fazit ziehen:

Die existierende Vielfalt regionaler Kooperationsformen und -aktivitäten kann zum Problem für die Region Rhein-Main werden, wenn die Zielsetzung der unterschiedlichen Kooperationen im Vergleich unklar ist. Da sich die direkten Kosten einer Kooperation mit Ausnahme des Faktors „eingeschränkte Entscheidungsfreiheit für den Bereich der eigenen Kommune“ ausschließlich aus „harten“, monetär zu beurteilenden Faktoren zusammensetzen, besteht die Gefahr, dass die Kosten – weil relativ einfach zu bilanzieren – in den Vordergrund geraten. Der Nutzen einer Kooperation ist schwieriger zu bewerten und wird, wie ausgeführt, oftmals stark subjektiv beurteilt. Die Ableitung eines Mehrwerts durch Kooperation wird dadurch erheblich erschwert.

Im Hinblick auf die geschilderten Probleme der Region Rhein-Main könnte eine sorgfältige Analyse der einzelnen Kooperationsansätze hinsichtlich der „weichen“, nicht monetär zu bewertenden Nutzenfaktoren aber auch eine große Chance für eine neue Kultur der Zusammenarbeit bieten. Denn einerseits gilt die Absage der Landesregierung an eine erneute Gebietsreform und andererseits wäre eine Territorialreform ohnehin keine Lösung für die Region Rhein-Main, da sich je nach Aufgabenstellung andere räumliche Zuschnitte ergeben.

Bisher hat sich die mit der Einführung des BallrG verbundene Erwartung der Hessischen Landesregierung, dass dadurch eine Stärkung der Region Rhein-Main und eine neue regionale Dynamik entfacht werden könne, allerdings noch nicht erfüllt.⁵ Die Klage mehrerer Kommunen vor dem Staatsgerichtshof hat die Umsetzung um mehrere Jahre verzögert und zu einer Rechtsunsicherheit in ganz Südhessen geführt. Nach der Bestätigung des BallrG und der Androhung von Zwangsvollzug seitens der Hessischen Landesregierung kommt nun aber langsam Bewegung in die Neuaufstellung der Region. Mit der „Frankfurt Rhein-Main International Marketing of the Region GmbH“ wurde eine erste neue großregionale Struktur im Sinne des BallrG umgesetzt. Dies ist nicht zuletzt deshalb gelungen, weil das Thema „internationales Standortmarketing“ ein Aufgabenfeld darstellt, für welches relativ einfach kommuniziert werden kann, dass eine regionale Ausrichtung fachlich geboten ist. Alle Kooperationspartner erhoffen sich einen großen Nutzen durch die gemeinsame internationale Bewerbung der Großregion Rhein-Main. Ob es der neuen Gesellschaft gelingt, diesen Nutzen und einen entsprechenden Mehrwert zu erzeugen und ob sich dadurch ein Beitrag zur Einigung der Region leisten lässt, bleibt abzuwarten.

⁵ Einige Kritiker des BallrG gehen allerdings soweit, zu behaupten, der Ballungsraum sei absichtlich zu klein gefasst worden, um eine Stärkung des Rhein-Main-Gebietes zu verhindern, weil ein geeintes, starkes Rhein-Main-Gebiet sich zum politischen Gegengewicht zur Hessischen Landesregierung entwickeln könne (Langhagen-Rohrbach 2004: 64).

Literatur

- Böhm, H. R.; Frommer, B.; Berz, O. (2005): Zwischenevaluierung der regionalen Kooperation in der Region Starkenburg. Unveröffentlichtes Gutachten. Darmstadt.
- Bördlein, R. (2000): Regionalreform Rhein-Main. Kommunikation und Kooperation oder Konfusion? In: Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie, H. 2, S.11-17.
- Diller, C. (2002): Zwischen Netzwerk und Institution – Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Opladen 2002.
- Falger, M. (2001): Regionalreform – zwischen Hierarchie und Netzwerk. In: Esser, J.; Schamp, E.W. (Hrsg.): Metropolitane Region in der Vernetzung. Der Fall Frankfurt/Rhein-Main, S. 215-243. Frankfurt.
- Floeting, H.; Hollbach-Grömig, B. (2005): Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik – Ansätze, Konzepte, Erfolgsfaktoren. In: Aktuelle Informationen des Deutschen Instituts für Urbanistik, H. 2, S. 1-15.
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL) (Hrsg.) (2000): Landesentwicklungsplan (LEP) Hessen. Wiesbaden.
- Hilligardt, J. (2005): Regionale Kooperation der Landkreise, Städte, Gemeinden. Stand – Potenziale – Perspektiven. In: Schriftenreihe *WAR*, Bd. 164. Darmstadt.
- Institut für Kulturgeographie, Stadt und Regionalforschung (KSR) (Hrsg.) (2000): Regionalatlas Rhein-Main: Natur – Gesellschaft – Wirtschaft. In: Frankfurt-Rhein-Mainische Forschungen, H. 120.
- Jakoubek, A. (2003): Regionalisierung ohne Zwang: 5-Punkte-Programm für eine Regionalreform „von unten“ im Bundesland Hessen. Positionspapier des Präsidenten des Hessischen Landkreistages Landrat Alfred Jakoubek vom Februar 2003.
- König, C. (2005): Auf der Suche nach der Zukunft von Rhein-Main: Kommunikation ohne Ergebnis? Darmstadt. Working Papers des Instituts für Politikwissenschaft der Technischen Universität Darmstadt, Paper Nr. 3.
- Langhagen-Rohrbach, C. (2004): Aktuelle Regionalisierungsprozesse in der Region Rhein-Main. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 1, S. 58-66.
- Lindloff, K.; Schneider, L. (2001): Handbuch Nachhaltige Regionale Entwicklung – Kooperations- und Vernetzungsprozesse in Region, Landkreis, Stadt und Gemeinde. Dortmund. Handbücher zum Umweltschutz, Bd. 3.
- Scheller, J. P. (1998): Rhein-Main. Eine Region auf dem Weg zur politischen Existenz. Frankfurt. Materialien des Instituts für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung der J.-W.-Goethe-Universität Frankfurt am Main, Bd. 25.
- Sturm, P. (2000): Region Frankfurt/RheinMain. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 11/12, S. 705-712.
- Wirtschaftsinitiative FrankfurtRheinMain e.V. (Hrsg.) (2005): Auf dem Weg zur Spitze. Kräfte bündeln. Erste Initiativen-Plattform FrankfurtRheinMain. Materialien zur Ersten Initiativen-Plattform FrankfurtRheinMain am 28.04.2005 in der Henninger Brauerei in Frankfurt am Main. Zum Download unter www.wifrm.de, Zugriff am 13.08.05.

Lorenz Blume

Ökonomische Effekte von Einkreisung und Eingemeindung: Das natürliche Experiment deutscher Stadtregionen

Dass interkommunale Kooperationen ökonomische Vorteile aufgrund von Skalenvorteilen, der Internalisierung von räumlichen Externalitäten und dynamischen Synergien mit sich bringen, ist weitgehend unbestritten. Die Debatte um adäquate Formen regionaler Kooperation wird jedoch unvermindert intensiv und kontrovers geführt.

Einige betonen, dass verfasste Kooperationen durch Gebietsreformen (Einkreisung oder Eingemeindung) am effizientesten und demokratischsten seien. Exemplarisch für diese Position steht der gegenwärtig für Schleswig-Holstein diskutierte Vorschlag, die Anzahl der Kreise bis zum Jahr 2008 von 15 auf 7 zu reduzieren. Andere geben funktionalen Kooperationen wie Leitbildern, Zweckverbänden oder den sogenannten *functional overlapping and competing jurisdictions* (FOCJ) den Vorrang (vgl. z.B. Frey; Eichenberger 1999, Feld 2005).

Der vorliegende Aufsatz leistet einen Beitrag zu dieser Kontroverse. Für monozentrische Stadtregionen in Westdeutschland wird versucht, die Effekte von Einkreisung und Eingemeindung auf das regionale Wachstum und die Verschuldung zu quantifizieren. Die Bedingungen in Deutschland lassen sich dafür als natürliches Experiment sowohl mit Blick auf den Aspekt der Einkreisung als auch der Eingemeindung nutzen:

- Die monozentrischen Stadtregionen sind in Deutschland z. T. als „Regionalkreise“ – also als Landkreise mit kreisangehöriger Kernstadt – organisiert (65) und z. T. als kreisfreie Stadt mit umliegendem Landkreis bzw. umliegenden Landkreisen (34). Wenn funktionale Kooperationen ein Substitut für verfasste Regionen sind, dann dürften sich zwischen diesen beiden Regionsgruppen *ceteris paribus* keine signifikanten Unterschiede mit Blick auf Verschuldung und Wachstum zeigen.
- Die umfassende Gebietsreform in den 60er- und 70er-Jahren war in einigen Stadtregionen sehr radikal und in anderen deutlich weniger, insbesondere mit Blick auf die Integration von Umlandgemeinden in das Stadtgebiet. In 11 der kreisfreien Städte wurde beispielsweise sehr stark und in den 79 anderen weniger umfassend eingemeindet. Auch hier gilt, dass sich die ökonomische Vorteilhaftigkeit von Gebietsreformen – kontrolliert für andere relevante Determinanten wirtschaftlicher Entwicklung – in sichtbaren Unterschieden zwischen beiden Gruppen zeigen müssten.

Pro und Contra Gebietsreform

Sowohl die klassische Finanzwissenschaft (Olson 1969, Oates 1972) als auch aktuelle Veröffentlichungen aus dem Bereich „Regional Governance“ (z.B. Marshall 2003) formulieren Bedingungen, unter denen interkommunale Zusammenarbeit bei der Bereitstellung öffentlicher Güter¹ vorteilhaft ist:

¹ Im Folgenden wird der Begriff „öffentliche Güter“ sehr pragmatisch für alle faktisch von der öffentlichen Hand angebotenen Güter verwendet, ohne zu fragen, ob es sich dabei aus theoretischer Sicht tatsächlich um öffentliche Güter handelt.

- wenn die *Skalenerträge* bei der Bereitstellung die Nutzeneinbußen der Bürger (z. B. durch längere Wege) übersteigen. Bei öffentlichen Gütern mit sehr hohen Fixkosten wie Theatern, Ver- und Entsorgungsbetrieben, Verkehrsbetrieben und wenig frequentierten Ämtern ist dies häufig der Fall.
- wenn die Kongruenz von Nutzen und Entscheidern/Zahlern durch *räumliche Externalitäten* verletzt wird (Prinzip der fiskalischen Äquivalenz). So kann beispielsweise die Finanzierung eines größeren Museums daran scheitern, dass die Kernstadt nicht bereit ist, die für die ganze Region vorteilhafte Infrastruktur alleine zu finanzieren.
- wenn durch die Kooperation *dynamische Synergien* entstehen, durch die Bündelung von Aktivitäten etwa im Rahmen der Wirtschaftsförderung oder räumliche Arbeitsteilung etwa im Rahmen der Tourismusinfrastruktur.

Kontrovers sind nicht diese drei Bedingungen, sondern die Frage, welche Formen regionale Kooperation annehmen sollte. Zwei entgegengesetzte Positionen lassen sich hier unterscheiden. Einige Ökonomen befürworten funktionale Kooperationen, also interkommunale Kooperationen unterhalb der Ebene von Gebietsreformen, entweder als weiche Kooperationen (z. B. Regionalentwicklungskonzepte) oder als harte Kooperationen (z. B. Zweckverbände). Andere sprechen sich dagegen für Territorialreformen aus.

Die zentralen ökonomischen Argumente der Gegner von Gebietsreformen lassen sich wie folgt zusammenfassen: Da Skalenerträge, Externalitäten und dynamische Synergien eine unterschiedliche optimale Raumgröße für jedes öffentliche Gut implizieren, gibt es auch keine optimale Größe für Gebietskörperschaften. In einer Welt ohne Transaktionskosten wäre es aus ökonomischer Sicht vielmehr optimal, für jedes Gut eine eigene demokratisch legitimierte Jurisdiktion mit jeweils unterschiedlicher Größe zu schaffen, also Schuldistrikte, Planungsregionen, Ver- und Entsorgungsbereiche usw. Genau dies ist auch die Kernforderung des sogenannten FOCJ-Konzepts (vgl. z. B. Frey; Eichenberger 1999). Mit Blick auf die hohen Transaktionskosten, die eine demokratische Legitimation einer solchen Vielzahl von Jurisdiktionen mit sich bringen würde, schlagen andere freiwillige horizontale Verhandlungen zwischen bestehenden demokratisch legitimierten Gebietskörperschaften als Lösung vor. Solche Coaschen Verhandlungslösungen würden dann zur Schaffung funktionaler Kooperationen für jedes öffentliche Gut in räumlich adäquater Form führen, so die Hoffnung. Allgemein wird von den Gegnern territorialer Reformen betont, dass jede Fusion von Gebietskörperschaften zugleich auch den vorteilhaften interjurisdiktionellen Wettbewerb verringert (z. B. Feld 2005).

Die Befürworter verfasster Regionen (z. B. Fisher 1996, King 1996) betonen dagegen, dass (i) die Transaktionskosten einer Vielzahl von funktionalen Kooperationen erheblich sind und man nach einer Regionsgröße suchen sollte, die die sich überlappenden funktionalen Optima bestmöglich approximiert, (ii) Coasche Verhandlungslösungen nur bei Win-win-Situationen realistisch sind und selbst bei diesen ein Gefangenendilemma auftreten kann, wenn die Pay-Offs sich erst langfristig realisieren und (iii) funktionale Kooperationen in der Regel nicht ausreichend demokratisch legitimiert sind.

Die Argumente der Befürworter und Gegner von Gebietsreformen müssen im Übrigen nicht unbedingt konkurrieren, wenn eine Unterscheidung zwischen polyzentrischen und monozentrischen Regionen vorgenommen wird. So könnte es beispielsweise in monozentrischen Stadtregionen per Saldo vorteilhafter sein, Gebietsreformen durchzuführen, da sich die Nutzenkreise der einzelnen öffentlichen Güter – in Form konzentrischer Kreise um die Kernstadt – stark überlappen. Eine regionale Gebietskörperschaft, die diese räumlich sehr ähnlichen Nutzenspillover bestmöglich approximiert,

wäre hier möglicherweise die effizienteste und demokratischste Lösung. In polyzentrischen Stadtregionen wie dem Ruhrgebiet, in dem die Verflechtungen sehr viel heterogener sind, könnte dagegen ein ökonomischer Vorteil für funktionale Kooperationen bestehen. Diese Unterscheidung ist für diesen Aufsatz insbesondere deshalb interessant, weil im Folgenden ausschließlich monozentrische Stadtregionen untersucht werden. Wenn die Ergebnisse zeigen, dass Gebietsreformen in diesen Regionen ökonomisch sinnvoll sind, ist das Ergebnis nicht ohne weiteres generalisierbar, sollte sich die Vorteilhaftigkeit dagegen nicht erhärten, spricht einiges dafür, dass dies auch für polyzentrische Regionen gilt.

Empirische Ergebnisse – Fallstudien in sechs ausgewählten Regionen

Die monozentrische Region Kassel mit der kreisfreien Stadt Kassel (200.000 Einwohner) und dem Landkreis Kassel (244.000 Einwohner in 29 kreisangehörigen Städten und Gemeinden) ist ein typischer Vertreter für eine durch Kreisgrenzen zerschnittene Stadtregion. Blume/Blume/Müller (2003) haben diese Region als Benchmark gewählt und mit anderen monozentrischen Stadtregionen in Deutschland verglichen, die eine kreisangehörige Kernstadt besitzen. Von allen Landkreisen, die diesen Kriterien entsprechen, eignen sich die Landkreise Hildesheim, Paderborn, Siegen-Wittgenstein, Reutlingen und Main-Kinzig besonders gut für einen Vergleich. Die vier erstgenannten ähneln der Region Kassel dabei vor allem in Fläche und Raumstruktur, der Kreis Main-Kinzig in Einwohnerzahl, Fläche und Gemeindezahl.

Ziel dieser Benchmarkanalyse war es, durch einen Vergleich der Ausgabenstruktur dieser fünf Kreise (und ihrer Kernstädte) mit dem Status quo der aggregierten Ausgaben der Stadt und des Landkreises Kassel mögliche Synergieeffekte einer Gebietsreform (der Bildung eines „Regionalkreises“ Kassel analog zum Hannoveraner Modell) abzuschätzen. Mit diesem Ansatz können sowohl Rationalisierungssynergien als auch die oben genannten dynamischen Synergien erfasst werden. Unter dem Begriff Rationalisierungssynergien werden dabei solche Kostenersparnisse verstanden, die aus dem Wegfall von Doppelarbeiten (z. B. Abteilungsleiterstellen) entstehen, unter dem Begriff dynamische Synergien Kostenersparnisse durch innovative Lösungen, die erst durch die Zusammenlegung der Aufgaben möglich werden (z. B. economies of scope).

Für die Benchmarkanalyse mussten die von den verschiedenen Verwaltungen angebotenen Leistungen vergleichbar gemacht werden. Da dies ein sehr aufwendiges Verfahren ist, das Rücksprache mit den Haushaltsexpertinnen und -experten der Verwaltungen nötig macht, ist eine Konzentration auf einen Teil der Aufgabenbereiche Allgemeine Verwaltung, Schulverwaltung, Volkshochschule, Sozialverwaltung und Gesundheitsverwaltung erfolgt. Für diese Aufgabenbereiche konnte sichergestellt werden, dass sich die erfassten Ausgaben auf gleiche Leistungsbündel beziehen. Im nächsten Untersuchungsschritt wurden die Ausgaben von kreisangehöriger Kernstadt und Landkreis in den Kreisen Hildesheim, Main-Kinzig, Paderborn, Reutlingen und Siegen-Wittgenstein dann mit den aggregierten Ausgaben von Stadt und Landkreis Kassel verglichen. Im Ergebnis wird deutlich, dass die auf die Einwohnerzahl bezogenen Ausgaben der fünf ausgewählten Vergleichskreise in fast allen untersuchten Aufgabenbereichen deutlich unter denen der Region Kassel liegen (Tabelle 1).

Nimmt man den Median über die fünf Vergleichskreise als Benchmark, so zeigt sich, dass die Ausgaben in der Region Kassel für exakt dieselben öffentlichen Aufgaben um 11–26 % höher sind als in den anderen Regionen. Bei der Berechnung des Mittelwerts im Bereich der Volkshochschulen blieben die Kreise Hildesheim, Main-Kinzig und Siegen (mit ihren beiden Volkshochschulen) unberücksichtigt, da im Vergleich mit der

Region Kassel ja gerade interessiert, welche Synergien sich bei der Zusammenlegung zweier Volkshochschulen ergeben.

Tab. 1: Vergleichbare Ausgabensummen ähnlicher Landkreise (einschließlich ihrer Kernstädte) in Euro je 1.000 Einwohner („Regionalkreis“ Kassel = 100)

Aufgabe	Kassel	Hildesheim	Main-Kinzig	Paderborn	Reutlingen	Siegen	Median
Allgemeine Verwaltung ¹	100	97	80	87	90	84	87
Schulverwaltung ²	100	98	73	87	68	90	87
Volkshochschule ³	100	100	116	86	61	111	74*
Sozialverwaltung ⁴	100	91	90	89	87	88	89
Gesundheitsverwaltung ⁵	100	87	81	85	k.A.	80	83

1) Rechnungsprüfung, Hauptamt, Organisation und Personal, Rechtsabteilung, Finanzverwaltung, IuK.
2) Schulverwaltung, Ausbildungsförderung bzw. Bafög-Stelle, Kreisbildstelle bzw. Medienzentrum.
3) Volkshochschule.
4) Sozialverwaltung, Wohngeldstelle, Verwaltung der Jugendhilfe, Arbeitsförderung, Betreuungsbehörden, Beratungsstellen.
5) Gesundheitsverwaltung bzw. Gesundheitsamt.
* Der Median wird hier nur für die Kreise mit einer gemeinsamen Volkshochschule (Paderborn und Reutlingen) berechnet.

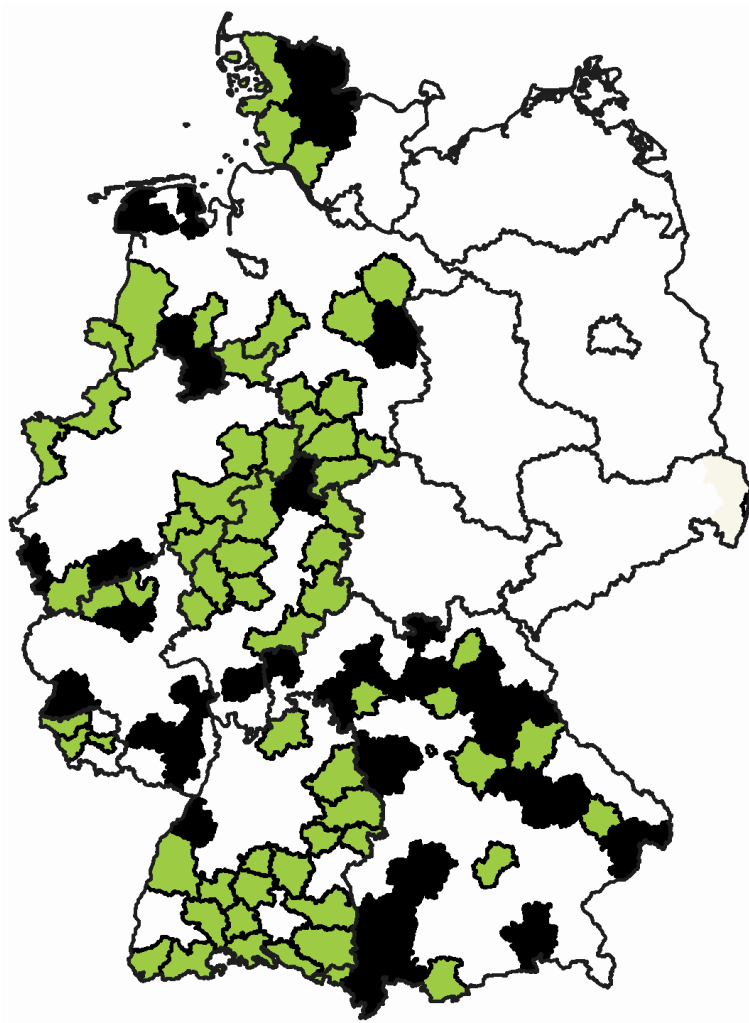
Quelle: Eigene Darstellung, für den Zweck des Vergleichs mit der Region Kassel (Stadt und Landkreis Kassel) modifizierte Haushaltsansätze der jeweiligen Vergleichskreise und ihrer Kernstadt (z.B. Hanau, Siegen, Paderborn) aus dem Jahr 2002.

Unter dem Vorbehalt verbleibender Unschärfen bei der Abgrenzung der Aufgabenbereiche sind diese niedrigeren Ausgaben der Vergleichskreise darin begründet, dass diese die untersuchten Leistungen aufgrund der fehlenden Kreisfreiheit ihrer Kernstadt aus einer Hand anbieten und so entsprechende Synergien realisieren. Zumindest in den betrachteten Aufgabenbereichen waren Stadt und Landkreis Kassel bisher nicht in der Lage, ausreichend funktionale Kooperationen (durch Coasche Verhandlungslösungen) zu realisieren.

Flächendeckende Untersuchung

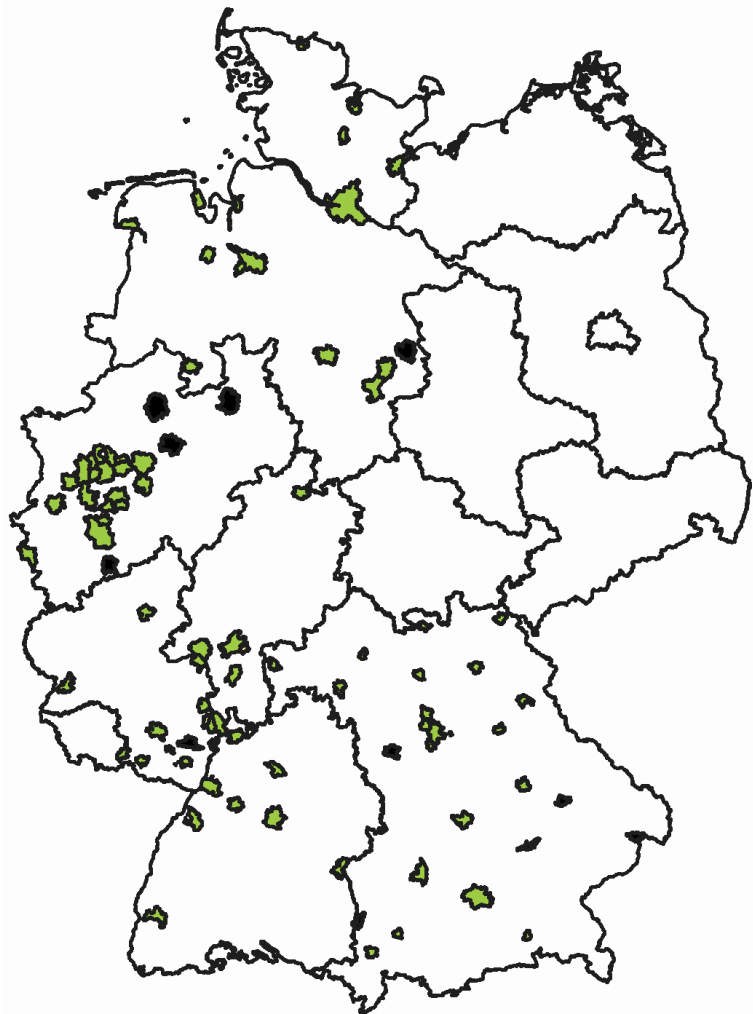
Diese Fallstudienevidenz war Anlass, eine flächendeckende Untersuchung mit multivariaten statistischen Verfahren in Angriff zu nehmen. Der Benchmarkansatz der Fallstudien wurde dabei in zweifacher Hinsicht modifiziert. Erstens wurde aus Gründen der Datenverfügbarkeit nicht mehr auf kommunale Ausgaben abgestellt, sondern auf die ökonomischen Wirkungen in der „zweiten Stufe“. Der Gedanke ist hier, dass sich deutliche Kooperationsgewinne auf der „ersten Stufe“ (durch economies of scale, eine bessere Realisierung fiskalischer Äquivalenz, dynamische Synergien) in einer „zweiten Stufe“ auch auf Größen wie Wachstum und Verschuldung auswirken müssten. Eine Kommune, die durch Kooperation zusätzlich Haushaltsmittel frei bekommt, kann diese zum Abbau ihrer Schulden oder für zusätzliche Infrastrukturinvestitionen mit wachstumssteigernden Wirkungen verwenden. Zweitens wurde der Benchmarkansatz über die Frage der Einkreisung hinaus auch auf die Frage der Eingemeindung ausgedehnt.

Abb. 1: Monozentrische Stadtregionen mit kreisfreier (schwarz) und kreisangehöriger (grün) Kernstadt („Sample Einkreisung“)



Die Abbildungen 1 und 2 zeigen die beiden Benchmarksamples, die für die flächendeckende Untersuchung verwendet wurden. Das erste Sample besteht – wie schon bei den Fallstudien – aus monozentrischen Stadtregionen mit kreisfreier Kernstadt einerseits und monozentrischen Stadtregionen mit kreisangehöriger Kernstadt andererseits. Da die Kernstädte in der Gruppe der Regionen mit kreisfreier Kernstadt im Durchschnitt größer sind als in der Referenzgruppe, ist es sehr wichtig, ausreichend sonstige ökonomisch relevante Größen zu kontrollieren. Das zweite Sample besteht ausschließlich aus kreisfreien Kernstädten. Nimmt man das Verhältnis von Stadtfläche 1987 zur Stadtfläche 1966 als Proxi für den Umfang der Eingemeindungen in den 60er- und 70er-Jahren, so zeigt sich, dass die Städte Ansbach, Bielefeld, Bonn, Hamm, Landshut, Memmingen, Münster, Neustadt, Passau, Straubing und Wolfsburg ihr Stadtgebiet im Zuge der Gebietsreform um mehr als 200 % vergrößert haben, Städte wie z.B. Kassel, Mannheim, Oldenburg und Speyer dagegen kaum oder gar nicht.

Abb. 2: Kreisfreie Städte mit umfangreicher (schwarz) und moderater (grün) Eingemeindung im Zuge der Gebietsreform der 60er- und 70er-Jahre („Sample Eingemeindung“)



Für diese beiden Samples „Einkreisung“ und „Eingemeindung“ wurde nun jeweils untersucht, ob sich die Regionen beider Gruppen unter sonst gleichen Bedingungen signifikant unterschiedlich entwickelt haben. Hierzu wurden OLS-Regressionen für jedes Sample mit den endogenen Variablen „Schuldenstand/Steuereinnahmen (Gestaltungsquote) 1999“ und „durchschnittliche jährlicher Wachstumsrate der Bruttowertschöpfung je Einwohner 1980 bis 1998“ durchgeführt. Die Regression mit der Gestaltungsquote G einer Region i wurde als

$$G_i = \alpha + \beta M_i + \chi X_i + \delta Z_i + \varepsilon_i. \quad (1)(1)$$

spezifiziert. M_i ist ein Vektor aus drei zentralen Erklärungsgrößen für die Gestaltungsquote einer Gebietskörperschaft (vgl. z.B. Merrifield 2000, Schwartz 2004). Dies sind die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten der Bruttowertschöpfung pro Kopf 1980–1998 als Proxi für die ökonomische Prosperität der Region, der Kaufkraftindex pro Kopf 1994 als Proxi für das verfügbare Einkommen (und die Steuerkraft) der Bürger und die durchschnittliche Anzahl der Einwohner 1980–1998 als Proxi für Größe und Zentralität (und auch den Infrastrukturbedarf) der Region. X_i ist im Fall des Samples „Einkreisung“ ein Dummy, der Regionen mit kreisangehöriger Kernstadt mit 1 anzeigt und im Fall des Samples „Eingemeindung“ der Quotient aus der Stadtfläche 1987 und

der Stadtfläche 1966. Z_i ist ein Vektor aus 27 kontrollierenden Variablen, die jeweils einzeln und in unterschiedlichen Kombinationen hinzugefügt wurden, um die Robustheit der Schätzung zu gewährleisten. Es handelt sich hierbei um den Anteil reicher Haushalte, den Anteil der Beschäftigten im primären, sekundären und tertiären Sektor, den Anteil von Beschäftigten in Wachstumsbranchen, den Anteil von Beschäftigten in Kleinbetrieben und Großbetrieben, die durchschnittliche Exportquote, die öffentlichen Bildungsausgaben in Euro pro Schüler, die Anzahl der Touristen, die Preise für Bauland in Euro je m^2 , den Anteil von Einwohnern über 65 Jahre, die Arbeitslosenrate, die Anzahl und durchschnittliche Größe der Gemeinden in der Region, das Bevölkerungspotenzial, die Entfernung zu den nächsten drei Agglomerationen mit Pkw und Bahn, die Einwohnerdichte, die Patentdichte, die Abiturienten- und Akademikerquote, die Rechts-Links-Präferenzen der Einwohner, den Anteil an Gewerkschaftsmitgliedern, die Zeitungsleserdichte sowie Dummies für die verschiedenen Bundesländer. ε_i repräsentiert die unerklärte Reststreuung.

Die Regression mit der Wachstumsrate ΔY einer Region i wurde als

$$\Delta Y_i = \alpha + \beta N_i + \chi X_i + \delta Z_i + \varepsilon_i. \quad (2)$$

spezifiziert. N_i ist ein Vektor mit Standardvariablen für Wachstum (Levine; Renelt 1992). Es handelt sich dabei um die logarithmierte Bruttowertschöpfung je Einwohner im Ausgangsjahr 1980, die durchschnittlichen Investitionen in Prozent der Bruttowertschöpfung in der Periode 1980–1998 und die mit dem Humankapital veredelte Erwerbstätigenquote 1987. Die Veredelung wurde mit einer „rate of return“ von 6,8 % für jedes Ausbildungsjahr der Beschäftigten nach der mittleren Reife (Oberstufe, betriebliche Ausbildung, Studium) durchgeführt. Diese „rate of return“ entspricht dem geschätzten durchschnittlichen Ertrag eines Ausbildungsjahres in entwickelten Volkswirtschaften und ist einem Aufsatz von Hall und Jones aus dem Jahr 1999 entnommen. X_i und Z_i entsprechen den Vektoren in Gleichung (1) und ε_i ist wiederum der Fehlerterm.

Aus Platzgründen werden die Ergebnisse der Regressionen hier nicht im Detail dargestellt, sondern nur zusammengefasst.² Probleme der Heteroskedastizität, nicht normalverteilter Residuen und räumlicher Autokorrelation stellten sich bei keiner der Schätzungen. Für das Sample „Einkreisung“ zeigt die Regression mit der Gestaltungsquote einen robust signifikanten Einfluss, die Regression mit den regionalen Wachstumsraten dagegen keinen messbaren Einfluss. Die ökonomische Signifikanz mit Blick auf die Gestaltungsquote ist dabei alles andere als marginal. Wird das niedrigste β aller Schätzgleichungen verwendet, so zeigt sich, dass der Schuldenstand in den Stadtregionen mit kreisangehöriger Kernstadt *ceteris paribus* im Durchschnitt um 20 % niedriger ist als in den Stadtregionen mit kreisfreier Kernstadt. Ein Effekt in dieser Größenordnung ist sehr gut vereinbar mit den referierten Fallstudienresultaten. Rechnet man die in Tabelle 1 ermittelten Synergiepotenziale auf die gesamten Ausgaben des Verwaltungshaushaltes der Region Kassel hoch, so ergibt sich ein laufendes Einsparpotenzial von etwa 5 % durch eine Fusion von Stadt und Landkreis Kassel. Es ist durchaus plausibel, dass jährliche Minderausgaben in dieser Höhe über einen Zeitraum von mehr als 20 Jahren zu einem um 20 % niedrigeren Schuldenstand führen. Territorialreformen auf Kreisebene analog zum Regionalkreismodell Hannover versprechen also deutlich positive Effekte für die öffentlichen Haushalte (eine Region würde entsprechend aus der einen Gruppe in die andere wechseln). Das Synergiepotenzial aus funktionalen Kooperationen in der Gruppe der monozentrischen Stadtregionen mit kreisfreier Kernstadt erreicht offensichtlich nicht die Höhe der Kooperationsgewinne in den nicht durch

² Eine ausführliche Darstellung findet sich in Blume/Blume (2005).

Kreisgrenzen zerschnittenen Stadtregionen. Was diese Querschnittsregression allerdings nicht zeigt, ist erstens, wie viel Zeit die Realisierung eines entsprechend niedrigeren Schuldenstands nach einer solchen Regionalreform tatsächlich benötigt (möglicherweise eben Jahrzehnte) und zweitens, ob vergleichbares auch für polyzentrische Stadtregionen gilt.

Für das Sample „Eingemeindung“ sind die Ergebnisse entgegengesetzt. Hier zeigt die Regression mit der Gestaltungsquote keinen signifikanten Einfluss, die Regression mit den regionalen Wachstumsraten ist dagegen robust und signifikant. Wiederum ist die ökonomische Signifikanz nicht zu vernachlässigen. Die elf Städte mit den umfassendsten Eingemeindungen in den 60er- und 70er-Jahren sind in der Periode 1980–98 *ceteris paribus* im Durchschnitt um 0,5 % pro Jahr schneller gewachsen als die 79 Städte mit moderateren Eingemeindungen.

Zusammengefasst zeigt das hier genutzte natürliche Experiment also, dass Gebietsreformen in monozentrischen Stadtregionen aus ökonomischer Sicht durchaus positiv zu bewerten sind. Einer Strategie, die sich einzig und allein auf freiwillige und horizontale funktionale Kooperationen wie Zweckverbände verlässt, gelingt es in diesen Regionen nicht, vergleichbare Kooperationsgewinne zu realisieren. Westdeutsche Stadtregionen, die zumindest seit den 70er-Jahren als Kreise mit kreisangehöriger Kernstadt organisiert sind, haben heute *ceteris paribus* einen deutlich niedrigeren Schuldenstand als monozentrische Stadtregionen mit kreisfreier Kernstadt. Kreisfreie Städte mit umfangreichen Eingemeindungen in den 60er- und 70er-Jahren sind im Zeitraum 1980–98 *ceteris paribus* schneller gewachsen als die Referenzgruppe.

Eine mögliche Erklärung für die unterschiedliche Nutzung der Kooperationsgewinne, in einem Fall zum Schuldenabtrag und im anderen Fall für Wachstumspolitik, könnte in den unterschiedlichen polit-ökonomischen Anreizen auf Kreis- und auf Stadtebene liegen. Warum setzen Kreispolitiker in Kreisen mit kreisangehöriger Kernstadt die Effizienzgewinne aus Skalenerträgen, fiskalischer Äquivalenz und dynamischen Synergien für den Schuldenabbau und nicht für wachstumssteigernde Infrastrukturinvestitionen ein? Warum entscheiden sich die Stadtpolitiker im Falle der Kooperationsgewinne aus Eingemeindungen genau umgekehrt? Generell gilt, dass Schulden eine unmerkliche Einnahmeart sind, deren Lasten sich gleichmäßig über alle Einwohner einer Gebietskörperschaft verteilen und sogar zukünftige Generationen mit einschließen. Schuldenabbau ist deshalb eine Strategie, die nur selten von Politikern eingeschlagen wird, um Wahlen zu gewinnen. Bei Wählerinnen und Wählern erzeugen Schulden die fiskalische Illusion, dass sie gar nichts zur Finanzierung der schuldenfinanzierten Ausgaben beitragen müssen (Oates 1988). Schuldenabbau mobilisiert deshalb in der Regel deutlich weniger Wähler als eine sichtbare Infrastrukturinvestition, die möglicherweise sogar direkt auf eine bestimmte Wählergruppe zielt, etwa Eltern oder Bewohner eines hart umkämpften Stadtteils. Dieses Argument der Neuen Politischen Ökonomie legt also nahe, dass Politiker, um Wahlen zu gewinnen, Kooperationsgewinne – in Abwesenheit sonstiger Restriktionen – vollständig zur Erhöhung der Ausgaben und nicht zum Schuldenabbau verwenden werden. Dies würde die Verwendung der Effizienzgewinne im Falle der Eingemeindung erklären. Da die Stadtregierung wiedergewählt werden will, nutzt sie die Kooperationssynergien für Investitionen, die dann über Umwegrentabilitäten Wachstumsvorteile generierten. Im Fall der Kreise sind die polit-ökonomischen Anreize dagegen andere. Die Budgetrestriktionen für die Kreishaushalte sind wesentlich enger, da ihre Finanzierung zu großen Teilen von der Kreisumlage der kreisangehörigen Gemeinden abhängt. Für diese überschaubare Anzahl von Gemeinden (häufig nicht mehr als 10 bis 30) ist ein Schuldenabbau auf Kreisebene alles andere als

unmerklich. Er führt unmittelbar zu einer Reduktion ihrer Kreisumlage und einer Vergrößerung des eigenen gemeindlichen Handlungsspielraums. Die Politiker auf der Gemeindeebene werden also großen Druck entfalten, dass Kooperationsgewinne auf Kreisebene zur Senkung der Kreisumlage verwendet werden. Da der Erfolg der Kreisfraktionen stark von ihrer Stärke in den kreisangehörigen Gemeindeparlamenten abhängt, ist die Durchsetzungskraft der Gemeindepolitiker alles andere als gering. Diese deutlich anderen polit-ökonomischen Anreize sind eine Erklärung dafür, dass die Kooperationsgewinne aus Kooperationen auf Kreisebene eher für den Schuldenabbau als für zusätzliche Infrastrukturinvestitionen verausgabt werden.

Schlussfolgerungen und Politikimplikationen

Wie die empirischen Ergebnisse für monozentrische Stadtregionen zeigen, haben Gebietsreformen sowohl in der Form von Einkreisung als auch von Eingemeindung positive ökonomische Effekte. Die Einkreisung führt *ceteris paribus* zu einer relativen Reduktion der öffentlichen Schulden um etwa 20 % (wobei der Zeitraum der Realisierung unklar bleibt), die radikale Eingemeindung zu einem erhöhten Wachstum von etwa 0,5 % (im Zeitraum 1980–1998).

Heißt die zentrale Politikimplikation dieses Papiers also „Neuaufgabe einer umfassenden Gebietsreform wie in den 60er- und 70er-Jahren“? Eine solche Implikation ist in dreifacher Hinsicht zu relativieren: Erstens wurden in diesem Aufsatz nur monozentrische Regionen untersucht, die Ergebnisse sind – wie bereits ausgeführt – sicher nicht ohne Weiteres auf polyzentrische Regionen übertragbar. Zweitens wurden hier nur ökonomische Wirkungen auf Verschuldung und Wachstum untersucht und die politischen Kosten von Gebietsreformen vollständig ausgeklammert. Die umfassende Territorialreform in den 60er- und 70er-Jahren hat erheblichen Unmut bei vielen Bürgern hervorgerufen, dies sind relevante Kosten, die hier nicht berücksichtigt worden sind. Drittens lässt das Ergebnis offen, ob funktionale Kooperationen in der Tat weniger effizient sind (aufgrund höherer Transaktionskosten) oder ob sie einfach nicht in ausreichender Anzahl zu Stande kommen (aufgrund von politischen Gefangenendilemmata, sprich „Kirchturmpolitik“). Im letztgenannten Fall würde sich nicht die Notwendigkeit von Gebietsreformen stellen, vielmehr wäre die Schaffung geeigneter Anreize zur Überwindung von kurzfristig orientierter Kirchturmpolitik angezeigt. Entsprechende Anreize, wie z. B. die Knüpfung von Förderprogrammen des Bundes an die regionale Kooperationsbereitschaft, könnten in diesem Fall ähnlich positive Wirkungen auf Wachstum und Verschuldung entfalten, wie hier für Einkreisung und Eingemeindung ermittelt. Die große Anzahl von existierenden funktionalen Kooperationen (interkommunale Flächennutzungspläne, allgemeine Zweckverbände, allgemeine Planungsverbände oder gemeinsame Diskussionsforen z. B. zu Tourismus, Verkehr etc.) legt allerdings nahe, dass die hier geschätzten Effizienzvorteile von Einkreisung und Eingemeindung zumindest teilweise auf geringere Transaktionskosten zurückzuführen sind und nicht nur auf polit-ökonomische Barrieren. Alles in allem ist wohl ein Trade-off beider Instrumente wahrscheinlich, die Schaffung von Anreizen zur Verbesserung funktionaler Kooperationen verursacht niedrigere politische Kosten (relativ zur Alternative „Gebietsreform“), dafür wird es mit dieser Strategie wohl nicht möglich sein, die Kooperationsgewinne von Gebietsreformen mit Blick auf Verschuldung und Wachstum in vergleichbarer Größenordnung zu realisieren.

Literatur

- Blume, L.; Blume, T. (2005): The economic effects of local authority mergers: empirical evidence for german city regions. Diskussionspapier. Kassel.
- Blume, L.; Blume, T.; Müller, W. (2003): Fiskalische Konsequenzen des Regionalkreismodells, Ergebnisse einer empirischen Untersuchung für eine Regionalreform in Kassel. In: Der Gemeindehaushalt 9, 198-205.
- Feld, L. (2005): Fiscal Equivalence and the Increasing Dispersion/Divergence of Public Goods Claims – Do We Need a New Interpretation? In: Färber, G. (Hrsg.): Spatial Aspects of Federative Systems. Speyer (in Vorbereitung).
- Fisher, R.C. (1996): State and Local Public Finance. Chicago.
- Frey, B.S.; Eichenberger, R. (1999): A New Democratic Federalism for Europe, Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions. Cheltenham.
- Hall, R.E.; Jones, C.I. (1999): Why do some Countries Produce so much more Output per Worker than others? In: Quarterly Journal of Economics 2, 83-116.
- King, D.N. (1996): A model of optimum local authority size. In: Pola, G.; France, G. (Hrsg.): Developments in Local Government Finance, 55-76. Cheltenham/Brookfield.
- Levine, R.; Renelt, D. (1992): A Sensitivity Analysis of Cross-country Growth Regressions. In: American Economic Review 82, 942-963.
- Marshall, T. (2003): Regional Governance in the United Kingdom. In: Informationen zur Raumentwicklung 8-9, 523-534.
- Merrifield, J. (2000): State government expenditure determinants and tax revenue determinants revised. In: Public Choice 102, 25-50.
- Oates, W.E. (1972): Fiscal Federalism. New York.
- Oates, W.E. (1988): On the nature and measurement of fiscal illusion. In: Brennen, G.; Groenewegen, P.; Grewal, B.S. (Hrsg.): Taxation and Fiscal Federalism. Sydney.
- Olson, M. (1969): The Principle of Fiscal Equivalence: the Division of Responsibilities among Different Levels of Government. In: American Economic Review 59, 479-487.
- Schwartz, A.E. (Hrsg.) (2004): City Taxes, City Spending: Essays in Honor of Dick Netzer. Cheltenham/Northampton.

Frank Othengrafen, Antje Matern, Susanne Bieker

Neue Formen der Zusammenarbeit in Agglomerationsräumen: Das Beispiel Hamburg

Metropolen bzw. Metropolregionen stehen als Zentren des wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Lebens im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Seit Mitte der 1990er-Jahre erfahren die Metropolregionen in Deutschland und Europa einen besonderen Bedeutungsgewinn. Hintergrund dafür ist der globalisierungsbedingte Transformationsprozess von Wirtschaft und Gesellschaft, infolge dessen sich die Voraussetzungen für die Raumentwicklung verändern (Blotevogel 2005a, Castells 2001, Short; Kim 1999).

Metropolregionen profitieren von diesen Veränderungsprozessen, da sie die Knoten im Netz (Castells 2001) bilden, in denen die Stoffströme zusammenlaufen und sich Entscheidungszentralen lokalisieren. Sie versprechen Standortvorteile im Wettbewerb der Regionen, da sie durch besondere Funktionen und Ausstattungsmerkmale gekennzeichnet sind, die sich den folgenden Kategorien zuordnen lassen:

- *Entscheidungs- und Kontrollfunktion:* Metropolregionen sind politische und ökonomische Machtzentren, bei denen Finanz- und Informationsströme kontrolliert werden (Sassen 2001, 1994, Short; Kim 1999). In ihnen sind wichtige national und transnational agierende Steuerungszentralen der Politik und Wirtschaft verortet und Niederlassungen ausländischer Unternehmen angesiedelt, die auf dem europäischen oder internationalen Markt tätig sind (Blotevogel 2005b).
- *Innovationsfunktion:* Innovationen stellen die Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit dar. Metropolregionen ermöglichen die Herausbildung von innovativen oder kreativen Milieus, da sie durch die räumliche Nähe von Menschen, Unternehmen und Kulturen Synergie- und Agglomerationseffekte erschließen können (Porter 1998, BBR 2005). Dadurch besitzen Metropolregionen die Fähigkeit, Innovationen zu ermöglichen sowie diese in neue Produkte und Dienstleistungen zu transformieren (Florida 2000).
- *Gatewayfunktion:* Mit der zunehmenden Vernetzung der Wirtschaft infolge der Globalisierung haben sich Stoff-, Kapital- und Personenströme in ihrer Ausbreitung und Intensität verstärkt (Castells 2001, Sassen 2001, 1991, Short; Kim 1999). Die Organisation der Ströme benötigt Anfangs- und Endpunkte. Metropolregionen übernehmen diese Knotenfunktion, indem sie den Zugang zu Menschen, Wissen und Märkten sichern. Sie sind durch Verkehrsinfrastruktur wie internationale Flughäfen und Bahnverbindungen miteinander verbunden und ermöglichen den Anschluss an Informationen, Dienstleistungen, Märkte und Ideen.
- *Symbolfunktion:* Neben den ökonomisch basierten Funktionen werden Metropolregionen als Zentren der kulturellen und sozialen Innovation definiert. Als Konzentrationspunkte von Bevölkerung verschiedenster Herkunft, Prägung und Orientierung haben sie ein größeres Potenzial zur Generierung von Innovationen in Kunst, Architektur und gesellschaftlichen Wertvorstellungen als jeder andere Raumtyp. Aus diesem Potenzial heraus produzieren Metropolregionen Zeichen und Symbole, Vorbilder, Moden und Normen sowie Interpretationsmuster in vielfältigsten Formen (Blotevogel 2005a).

Das Vorhandensein dieser Funktionen deutet einerseits auf das Bestehen einer Metropolregion hin, andererseits sichert es die besondere Qualität und Leistungsfähigkeit der metropolitanen Standorte. Sie bestehen nicht unabhängig voneinander, sondern bedingen sich gegenseitig und erzeugen Synergieeffekte (Blotevogel 2005b).

Die Leistungsfähigkeit der großen Agglomerationen soll in Deutschland zur Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Wettbewerbsfähigkeit genutzt werden (vgl. BBR 2005). Vor diesem Hintergrund untersucht dieser Beitrag Handlungsformen und Steuerungslogiken der Metropolregionen.

Handlungsformen und Steuerungslogiken – Warum Metropolitan Governance?

Vor dem Hintergrund der zunehmenden internationalen Standortkonkurrenz sollen Metropolregionen die auf die regionalen Zentren verteilten Entwicklungspotenziale zu einer regional vernetzten Einheit bündeln, um neue Entwicklungschancen zu erschließen. Die Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Metropolregionen soll durch die Zusammenführung unterschiedlicher Qualitäten und Angebote benachbarter Kommunen erhöht werden (Salet; Thornless; Kreukels 2003: 4 ff.). Darüber hinaus erleichtert die regionale Vernetzung oftmals „Face-to-face-Kommunikation“, die für viele Verhandlungs- und Kommunikationsbelange trotz der vielfältigen technischen Kommunikationswege unerlässlich ist (Blotevogel 2005b: 644 f.).

Notwendigkeit von Metropolitan Governance

Eine Metropolregion kann sich im internationalen Wettbewerb nur erfolgreich positionieren, wenn sie „nach außen“ als Einheit auftritt, d.h. wenn die regionalen Akteure gemeinsam eine regionale Entwicklungsperspektive vertreten. Es sollte Aufgabe aller metropolitanen Akteure sein, eine geeignete Strategie für die eigenen regionalen Stärken im Wettbewerb der Metropolregionen zu finden, zu definieren und umzusetzen. Nur das gemeinsame Handeln kann langfristig zu einer erfolgreichen Position der Metropolregion im nationalen und internationalen Wettbewerb führen (Adam; Göddecke-Stellmann 2002: 524).

Die Notwendigkeit neuer Steuerungs- und Abstimmungsformen ergibt sich darüber hinaus aus der Tatsache, dass Metropolregionen sich durch ihre funktionalen wirtschaftlichen Verflechtungen jenseits von politisch-administrativen Grenzen definieren (Kujath 2002: 325). Metropolregionen verfügen damit „über keine politischen Handlungsvollmachten in dem Sinne, dass sie politische Legitimation und die formelle Macht an einer regionalen Regierung besitzen“ (Fichter 2002: 313). Zudem beschleunigen enger werdende finanzielle Spielräume der Kommunen die Suche nach neuen, effizienten Formen der Aufgabenerfüllung. So entsteht ein verstärkter Kooperationsbedarf bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben, um gegenseitige Beeinträchtigungen unterschiedlicher Raumnutzungen zu vermeiden und zugleich Synergie- und Größeneffekte für die Aufgabenerfüllung auf lokaler Ebene zu nutzen (Fürst 2003).

Vor diesem Hintergrund stoßen klassische formale Steuerungsformen mittels einer Regulierung „von oben“ bei der Steuerung von Metropolregionen schnell an ihre Grenzen. Für die Bewältigung der Herausforderungen und die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit werden deshalb neue organisatorische und institutionelle Lösungen sowie neue Governance-Formen erforderlich, bei denen staatliche, privatwirtschaftliche und gesellschaftliche Akteure zusammenarbeiten. Der Bedarf neuer Steuerungslogiken wächst dabei in dem Maße, in dem die Struktur der regionalen Akteure heterogener wird und

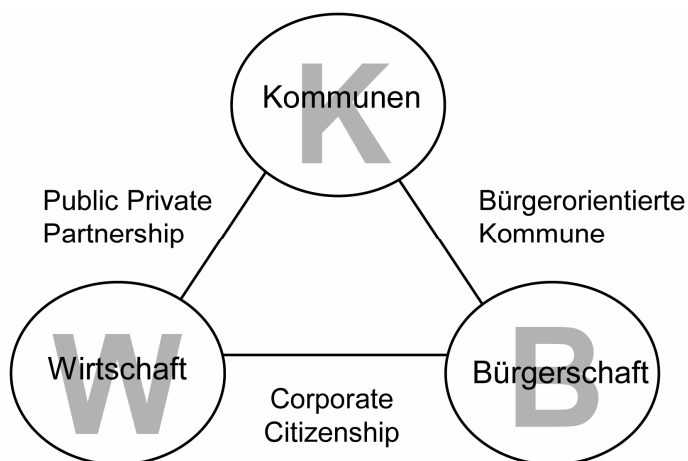
die Notwendigkeit von Kooperation innerhalb der Region aufgrund des steigenden Wettbewerbsdrucks zunimmt. Metropolregionen stellen deshalb mit ihren komplexen wirtschaftlichen, territorialen und politisch-administrativen Verflechtungen sowie ihren vielfältigen Akteursbeziehungen eine große Herausforderung für die nationale und regionale Raumpolitik und deren Steuerungs- und Regelungsinstrumente dar (Kujath 2002: 325).

Merkmale von Governance-Strukturen in (Metropol-)Regionen

Metropolitan Governance beschreibt – ähnlich wie Regional Governance – ein verändertes Verständnis von (stadt-)regionaler Steuerung. Sie umfasst neue Wege, die Akteure Staat/Kommune, Wirtschaft und Bürgerschaft miteinander zu verbinden. Im Gegensatz zu „Regional Government“, das Steuerung über formelle Regelungen und gesetzliche Rahmenbedingungen versteht, setzen Regional bzw. Metropolitan Governance auf die Selbstorganisationsfähigkeit einer Region (Benz 2005: 406, Bieker et al. 2004). Im Vordergrund stehen selbstgesteuerte Entwicklungsprozesse auf metropolitaner bzw. regionaler Ebene, d. h. die Art und Weise, wie (stadt-)regionale Akteure zusammenwirken (Benz; Fürst 2003).

Zentrales Merkmal dieser Selbstorganisation ist die Kooperation der Akteure untereinander, die durch entsprechende politische Führung und Management sowie durch unterschiedliche formelle und informelle Organisations- und Verfahrensregeln gestaltet wird. Die Bindungswirkung von Metropolitan bzw. Regional Governance resultiert aus Initiativen und Projekten, die die Notwendigkeit und Vorteile gemeinsamen Handelns erfahrbar machen (Bieker et al. 2004). Die (stadt-)regionale Ebene erreicht ihre Handlungsfähigkeit dabei insbesondere durch das bewusste Zusammenwirken von staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen, die im „Schatten der Hierarchie“, d. h. im Rahmen formeller (Verfahrens-)Regelungen und Vorgaben stattfindet (Kilper 1999; Benz 2005: 406).

Abb. 1: Kooperationsformen im Governance Modell



Quelle: Bieker et al. 2004

Bei Metropolitan bzw. Regional Governance treten private und institutionelle Akteure neben die „klassischen“ kommunalen und staatlichen Akteure. Die drei Akteursgruppen Staat/ Kommune, Wirtschaft und Bürgerschaft bilden ein „Steuerungs-dreieck“, das sich in verschiedenen Kooperationsbeziehungen abbilden lässt (vgl. Abb. 1). Es entstehen neue Akteurskonstellationen, die ehemals öffentliche Aufgaben übernehmen (Salet;

Thornless; Kreukels 2003: 13). Das gleichgerichtete und eigenverantwortliche Zusammenwirken aller drei Akteursgruppen im Sinne einer kooperativen Regionalentwicklung erfolgt in Form einer regionalen Selbststeuerung, bei der variable Kooperationsformen mit verschiedenen Akteuren denkbar sind.

Wesentliches Element einer funktionierenden Governance ist das netzwerkartige Zusammenwirken aller (stadt-)regionalen Akteure (Benz/Fürst 2003; Benz 2005: 406). Dazu gehören allgemeine Grundsätze der netzwerkartigen Kooperation (z. B. Reziprozität, Fairness, Vertrauen, Selbstbindung) sowie ausgehandelte Regelungen (Regeln der Entscheidungsfindung, Umgang mit Konflikten etc.). Die Vernetzung verschiedener Akteure und Entwicklungspotenziale auf verschiedenen (administrativen) Ebenen führt dazu, dass Metropolitan und Regional Governance zu einem „multi-actor and multilevel game“ werden. Es ist zu vermuten, dass der Komplexitäts- und Vernetzungsgrad – und somit auch der Steuerungsbedarf – in Metropolregionen im Vergleich mit anderen Regionen in dem Maße zunimmt, in dem Metropolregionen stärker im nationalen und internationalen Kontext verflochten sind. Neben der Mehrebenenkoordination und der Einbeziehung verschiedenster Akteure ergeben sich zudem Herausforderungen bei der Wahl und dem Einsatz adäquater Steuerungsprinzipien und -instrumente (Bieker et al. 2004).

Bei der Herausbildung von Governance-Strukturen und dem Einsatz geeigneter Steuerungsprinzipien auf metropolitaner Ebene kommt es zu unterschiedlichen Ausprägungen. Hinsichtlich der Handlungsformen und Steuerungslogiken in Metropolregionen ist nun von besonderem Interesse, wie Metropolregionen mit den neuen Anforderungen umgehen und welche Formen der Kooperation bzw. Governance-Formen sich herausbilden.

Typisierung von Governance-Strukturen nach Handlungsformen und Steuerungslogiken

Zur Unterscheidung von Formen bzw. Ausprägungen von Governance-Strukturen auf regionaler bzw. metropolitaner Ebene können verschiedene Indikatoren herangezogen werden. Diese sind beispielsweise die Art der Kooperationsbeziehungen, Institutionalisierungsgrad, Rechtsform und Finanzierung sowie Aufgabenart und -spektrum (Danielzyk 1999, Heinz 2000). In bisherigen Typisierungen stehen dabei oft Aspekte einer einzelnen regionalen Institution im Mittelpunkt oder es wird eine Dichotomie (z. B. informelles Netzwerk – formale Institution) bzw. ein eindimensionales Kontinuum der Merkmale unterstellt (Blatter 2005).

Eine neue Form der Kategorisierung und Typisierung von Metropolitan Governance erfolgt in einem zweidimensionalen Modell, in dem Governance-Formen nach struktureller Kopplung sowie nach prozessualer Logik bzw. Handlungstyp der Kooperation differenziert werden (Blatter 2005). Der Ansatz unterscheidet hinsichtlich der strukturellen Kopplung nach fester und loser Kopplung der Kooperation sowie nach den folgenden vier Handlungstypen bzw. Kooperationslogiken:

1. *Normorientiertes Handeln*: Governance-Formen dieser Kooperationsstruktur leiten Handlungen und Handlungsanweisungen aus einer übergeordneten Norm der Experten ab. Bei diesen Kooperationsstrukturen steht zu Beginn der Steuerung meist ein zentrales politisches Programm oder ein Plan, aus welchem im Anschluss konkrete Entscheidungen und Handlungen abgeleitet werden. Formale, hierarchische Organisationen wie Stadt-Umland-Verbände sind Beispiele für Kooperationen dieses Typs (Blatter 2005: 129).

2. *Nutzenbasiertes Handeln*: Kooperationen dieser Ausprägung entsprechen einem Bottom-up-Handlungsansatz. Kooperationen kommen nur zustande, wenn aus Sicht der Beteiligten Win-win-Situationen entstehen können. Als Folge einer erfolgreichen Projektumsetzung bildet sich Vertrauen zwischen den Beteiligten, das weitere Kooperationsprojekte ermöglicht. Ein Beispiel für Kooperationsformen dieses Typs sind Zweckverbände, die für einen definierten Zuständigkeitsbereich monozentrische und klar definierte Interaktionsstrukturen schaffen. Zudem zählen interkommunale Rahmenvereinbarungen zu diesem Typ der Kooperationsstrukturen mit loser Kopplung (Blatter 2005: 129).
3. *Kommunikatives Handeln*: Kooperationen dieses Typs basieren auf einem konsensorientierten Kommunikationsprozess, in welchem gemeinsame Problemdefinitionen und Lösungsansätze entwickelt werden. Da die Umsetzung auf freiwilliger Akzeptanz aller Beteiligten basiert, ist die Kooperation weniger verbindlich und zeitlich oft weniger stabil als in den vorangegangenen Kooperationsstrukturen. Als Beispiele für diese Kooperationsstrukturen können Regionalkonferenzen oder Regionale Allianzen genannt werden (Blatter 2005: 130).
4. *Dramaturgisches Handeln*: Entsprechend dieser Kooperationslogik kommen Kooperationen aufgrund eines gemeinsamen Interesses zustande und zielen darauf ab, regionale Schlüsselakteure zu regionalem Engagement zu bewegen. Im Prozess der Zusammenarbeit kann eine verbesserte Wahrnehmung bzw. Wertschätzung der Beteiligten zu weiteren Kooperationsprojekten führen; gleichzeitig können gemeinsame Kooperationserfahrungen im Gegenzug wiederum zu einer höheren Wertschätzung der Beteiligten führen (Blatter 2005: 127 f.). Als Kooperationsprozesse dieses Typs sind Imagekampagnen zur Förderung des Regionalbewusstseins, Marketingaktivitäten oder die Umsetzung von Leuchtturmprojekten zu nennen.

Diese Typisierung scheint für die Anwendung auf Kooperationsstrukturen in Metropolregionen besonders relevant, da sich unterschiedliche Governance-Strukturen abbilden und miteinander vergleichen lassen. Es lassen sich darüber hinaus auch Ableitungen treffen, welche Governance-Strukturen zu welchen Zwecken eingesetzt werden und wie leistungsfähig diese Kooperationsstrukturen in Bezug auf die Stärkung der Regionalentwicklung und eine nachhaltige Raumentwicklung sind.

Handlungsformen und Steuerungslogiken von Metropolitan Governance: Die Metropolregion Hamburg

Die idealtypischen Handlungsformen und Steuerungslogiken sollen nun anhand von Beispielen veranschaulicht werden. Untersuchungsgegenstand bilden gegenwärtig bestehende Kooperationen in der Metropolregion Hamburg (MRHH). Dabei wird mit der Zuordnung der Kooperationsansätze zu den einzelnen Handlungstypen eine Einschätzung der vorherrschenden Governance-Formen und -Muster in der Metropolregion vorgenommen.

Die Metropolregion Hamburg

Die Metropolregion Hamburg (MRHH) umfasst ca. 4 Mio. Einwohner und eine Fläche von über 18.000 km² (MRHH 2000: 6, Knieling; Körner 2003: 202). Ihr gehören die Freie und Hansestadt Hamburg, acht Landkreise im Nordosten Niedersachsens sowie fünf Kreise und der Wirtschaftsraum Brunsbüttel in Schleswig-Holstein an (vgl. Abb. 2). Die realen Verflechtungen (Pendler, Naherholungsgebiete) erstrecken sich darüber hinaus bis nach Lübeck und Mecklenburg-Vorpommern (Diller; Knieling 2003: 198).

Die Metropolregion Hamburg ist eine ausgesprochen monozentrische, d.h. auf die Kernstadt ausgerichtete Region. Hamburg dominiert mit über 1,7 Mio. Einwohnern das Umland; Lüneburg, Stade und Norderstedt als die nächstgrößten Städte der Metropolregion sind mit jeweils ca. 70.000 Einwohnern deutlich kleiner. Selbst der größte Umlandkreis (Pinneberg) erreicht mit ca. 290.000 Einwohnern nur ein Sechstel der Einwohnerzahl der Kernstadt.

Abb. 2: Die Metropolregion Hamburg



Vor dem Hintergrund der Globalisierung, der europäischen Integration und der demographischen Entwicklung will die MRHH ihre zentralen Funktionen als Motor für wirtschaftliches Wachstum und Innovation, als internationaler Kommunikations- und Verkehrsknotenpunkt, als Arbeitsmarktschwerpunkt und als Zentrum für Wissenschaft, Bildung und Kultur bewahren und ausbauen (MRHH 2005a: 2 f.).

Die regionale Zusammenarbeit aller Akteure soll sich v. a. durch die folgenden inhaltlichen Schwerpunktsetzungen weiter profilieren (MRHH 2005a: 4):

- *Internationale Wettbewerbsfähigkeit* der MRHH in den Bereichen Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Verkehr und Tourismus, Wissenschaft und Forschung sowie Kultur, Regionalmarketing und Wirtschaftsförderung
- *Daseinsvorsorge v. a. für das Umland*: Interkommunale Lösungen bei der technischen, sozialen und kulturellen Infrastruktur sowie Verwaltungsmodernisierung
- *Raumstruktur und Flächenmanagement*: abgestimmte Stadt-Umland-Planung in den Bereichen Siedlungsentwicklung, Naturhaushalt und Verkehr sowie für die Realisi-

sierung großräumiger Infrastrukturprojekte oder natur- und landschaftsbezogener Planungen

In der MRHH existiert bereits eine Vielzahl verschiedener Formen regionaler Kooperationen, die unterschiedliche Ziele und Zwecke verfolgen, wie sich nachstehend exemplarisch erkennen lässt:

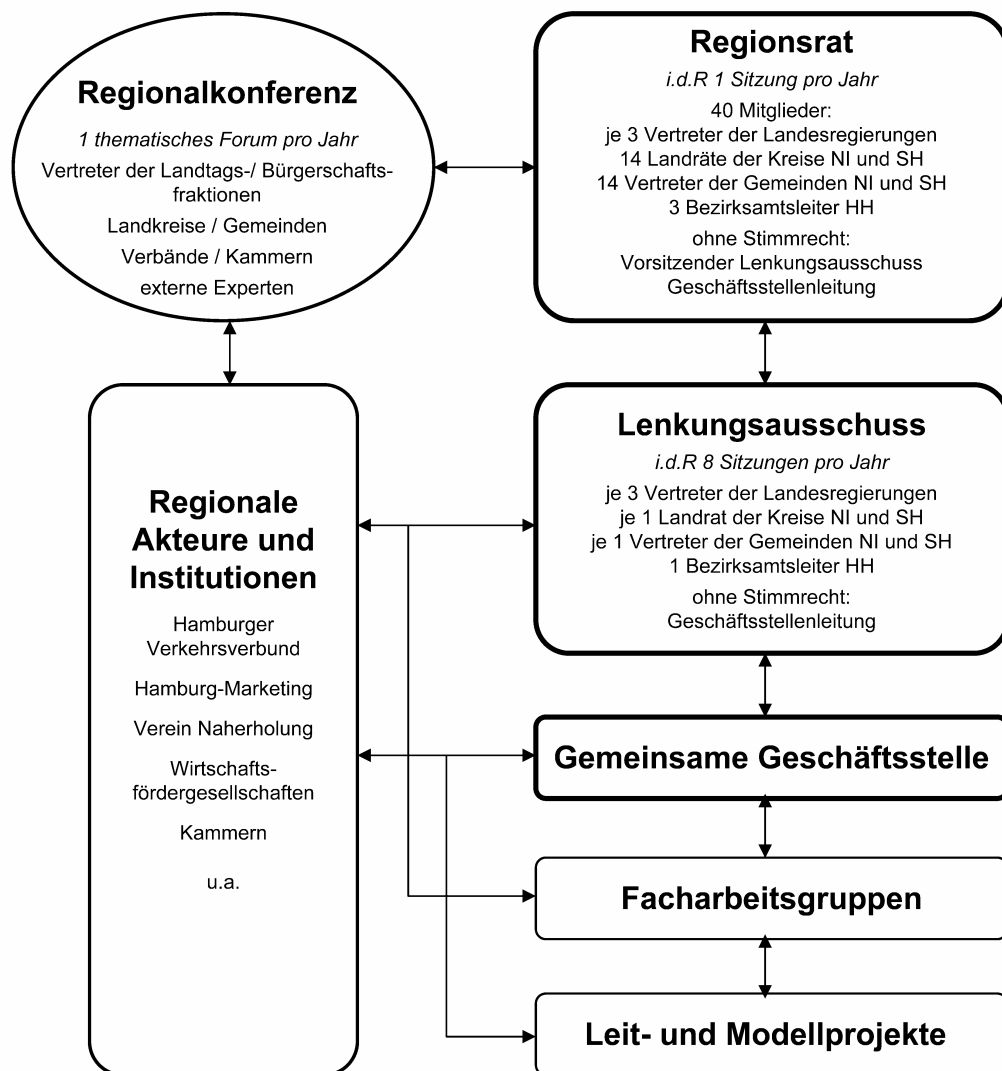
- Vertreter der verschiedenen Bundesländer, Landkreise und Gemeinden kommen in verschiedenen Gremien der MRHH (vgl. Abb. 3) zusammen, um die zukünftigen Leitlinien und Entwicklungsziele der MRHH gemeinsam zu bestimmen.
- Die drei Bundesländer haben unter Beteiligung der Kommunen trilateral und gemeinsam das Regionale Entwicklungskonzept 2000 erarbeitet.
- Die ARGE Hamburg Rand nimmt als Agentur unterschiedliche Aufgaben (z. B. Regionalmanagement) für die schleswig-holsteinischen Kreise des ersten Rings wahr.
- Der Hamburger Verkehrsverbund sichert die Bereitstellung des ÖPNV in der Stadt Hamburg sowie den im Norden und Süden angrenzenden Kreisen Lüneburg, Harburg und Stade, Herzogtum Lauenburg, Stormarn, Segeberg und Pinneberg (MRHH 2005b: 53).
- Bei der Wachstumsinitiative Süderelbe arbeiten Gebietskörperschaften, Wirtschaft, Wirtschaftsförderer und Wissenschaft im südlichen Teilraum der MRHH zusammen, um die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern.
- Die Zusammenarbeit im Rahmen des Wettbewerbs „Regionen der Zukunft“, bei der die Bemühungen der MRHH um eine nachhaltige Regionalentwicklung mit einem 1. Platz ausgezeichnet wurden (Adam 2000: 242).

Hinsichtlich der Handlungsformen und Steuerungslogiken von Metropolitan Governance in der MRHH stellt sich die Frage, welche Formen der Kooperation bzw. Muster der Governance im Vordergrund einer Metropolitan Governance stehen. Zur Einschätzung der vorherrschenden Muster der Governance werden diese im Folgenden beschrieben und analysiert.

Organisationsstruktur der Metropolregion Hamburg

Aufgrund der Mehrebenenproblematik wurde für die MRHH eine Gremienlösung statt einer „härteren“ Verbands- oder Eingemeindungsform gewählt. „Sie ist dadurch gekennzeichnet, dass in den Gremien der Metropolregion eine allgemeine politische Abstimmung erfolgt, die Koordinierung und Erledigung der Aufgaben aber in Verantwortung der Länder und Gebietskörperschaften verbleibt“ (Diller; Knieling 2003: 200).

Abb. 3: Die Organisations- und Gremienstruktur der Metropolregion Hamburg (MRHH)



Die Arbeits- und Gremienstruktur der MRHH setzt sich aus folgenden Einheiten zusammen (vgl. Abb. 3):

- Der *Regionsrat* ist das oberste Beschlussgremium der MRHH und verantwortlich für Ausrichtung und Inhalt der Zusammenarbeit in der MRHH. Mit der Einbindung aller Landkreise und Vertreter der Gemeinden in den Regionalrat macht die Metropolregion den Schritt von der Gemeinsamen Landesplanung zu einer integrierten regionalen Kooperation (MRHH 2005a: 3).
- Die *Regionalkonferenz* dient der Öffnung der Kooperation gegenüber Interessenvertretern aus Politik, Wirtschaft und Umwelt.
- Der *Lenkungsausschuss* ist das strategische Kernstück der Gremienstruktur. Ihm obliegt die Entscheidung über die Vergabe von Förderfondsmitteln und er ist für die Koordinierung und Steuerung der beteiligten Akteure und Institutionen verantwortlich.

- Die gemeinsame *Geschäftsstelle* verwaltet die Verfügungsmittel im Rahmen des Wirtschaftsplans und ist darüber hinaus verantwortlich für die Gesamtkoordination und Arbeitsorganisation.

Die Organisations- und Arbeitsstrukturen des institutionellen Kerns der Metropolregion Hamburg sind aufgrund der Mehrebenenkoordination sehr komplex. Typisch für den „institutionellen“ Kern der Metropolregion sind die Berücksichtigung und Einbeziehung des gesamten Akteursspektrums sowie die Konsensorientierung und der Wille der Akteure zum gemeinsamen politischen Handeln. Die regelmäßig stattfindenden Sitzungen der einzelnen Gremien und der konsensorientierte Dialog lassen hinsichtlich einer Metropolitan Governance *Tendenzen der kommunikativen Steuerung* erkennen.

Gleichzeitig ist festzustellen, dass es daneben eine Reihe weiterer Kooperationen (z.B. bi- und trilaterale gemeinsame Kabinettsitzungen, Konferenz Norddeutschland), ergänzende informelle Formen der Zusammenarbeit (z.B. im Bereich der Wirtschaftsförderung oder im Tourismusmarketing) und Organisationen (ARGE Hamburg Rand, Hamburger Verkehrsverbund) gibt. Diese verschärfen die Mehrebenenproblematik und erschweren eine kommunikative Steuerung, da sie nicht mit dem „institutionellen“ Kern der MRHH verbunden sind (Diller; Knieling 2003: 203 ff.).

Das Regionale Entwicklungskonzept 2000

Das Regionale Entwicklungskonzept (REK) 2000 ist das Ergebnis des „institutionellen“ Kerns der MRHH und wurde von den drei Bundesländern Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein sowie unter Beteiligung der Kommunen aufgestellt. Das REK 2000 ist ein informelles Planwerk, d.h. es entfaltet keine direkten rechtlichen Bindungswirkungen gegenüber den regionalen Planungs- und Handlungssträgern (MRHH 2000: 7 f.).

Die besondere Bedeutung des REK 2000 für die Kooperation und Steuerung in der MRHH ergibt sich aus dem kooperativen Entwicklungsprozess: Auf Basis des im Jahr 1991 geschlossenen Vertrags einigten sich die Länder Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen darauf, trilateral ein Regionales Entwicklungskonzept zu erstellen. Die Logik des Regionalen Entwicklungskonzepts ist auf Ideen der diskursiven Verständigung (Konsensorientierung, freiwillige Mitwirkung, informelle Beziehungen) und der ganzheitlich-integrativen Steuerung ausgerichtet.

Im Jahr 1996 wurde die Metropolregion Hamburg, d.h. die gemeinsame Landesplanung auf trilateraler Basis formal neu gegründet. Der diskursive Prozess hat die Vertrauensbildung zwischen Akteuren und Institutionen gefördert, ein Kooperationsklima und Regionalbewusstsein entwickelt und zu einer neuen gemeinsamen Regionsdefinition und zur Fusionierung der Kooperationsstrukturen geführt (MRHH 2000: 8, Blatter 2005: 136 f.). Allerdings folgt die Regionsabgrenzung in Schleswig-Holstein einer anderen Logik als in Niedersachsen: Während die Abgrenzung in Schleswig-Holstein eher mit der funktionalen Verflechtung zusammenhängt, steht in Niedersachsen eine Marketing-Logik im Vordergrund, bei der es für die Region darauf ankommt, möglichst groß zu sein, um wahrgenommen zu werden. In der Folgezeit entstanden vielfältige Ansätze und Initiativen (z.B. Initiative Metropolregion Hamburg), um die neue Form der Zusammenarbeit in der Metropolregion zu etablieren und vermarkten (Blatter 2005: 137).

Im Jahr 2000 wurde ein zweites Regionales Entwicklungskonzept vorgelegt, das eine stärkere Orientierung auf den ökonomischen Wettbewerb der Metropolregionen aufweist. Die programmatischen Ziele des REK 2000 sollen über Leitprojekte umgesetzt werden, d.h. mit dem REK 2000 hat sich die MRHH die Umsetzung von Leitprojekten zur Kernaufgabe gemacht.

Bei dem REK 2000 handelt es sich um ein kommunikatives und kooperatives Instrument, das von den Akteuren gemeinsam und eigenverantwortlich erarbeitet wurde. Darüber hinaus zeigt die Vorgehensweise, d.h. die große Bedeutung identitätsstiftender Leitprojekte, die Abgrenzung der Metropolregion zu „Marketingzwecken“ und die Erstellung eines gemeinsamen Logos, die deutliche *Dominanz dramaturgischer Ansätze*. Vor allem die Projekte, die aus dem REK 2000 entwickelt wurden, zeigen den auf Signalwirkung ausgerichteten Ansatz in der MRHH (z.B. Regionalmarketing, Internationalisierungsstrategie). Dies wird durch weitere Projekte der Stadt Hamburg, wie Olympiabewerbung, Internationale Gartenausstellung 2013 und „Sprung über die Elbe“, noch verstärkt.

Wachstumsinitiative Süderelbe

Als drittes Beispiel für Kooperations- und Steuerungsformen in der MRHH soll die Wachstumsinitiative Süderelbe vorgestellt werden. Bei der Wachstumsinitiative Süderelbe handelt es sich um ein Leitprojekt des REK 2000, bei dem sich u. a. die Landkreise Stade, Harburg und Lüneburg sowie die Stadt Lüneburg und der Bezirk Hamburg-Harburg zu einer Wirtschaftseinheit verbinden. Ziel ist es, vorhandene wirtschaftliche Potenziale und Kompetenzen zu bündeln und zu vernetzen, sodass im Zusammenwirken Synergien für das gemeinsame qualitative Wachstum erzeugt und genutzt werden können (MRHH 2005a: 5, Süderelbe AG: o.J.).

Die Wachstumsinitiative Süderelbe ist in Form einer Aktiengesellschaft organisiert und besteht aus den Organen Hauptversammlung, Aufsichtsrat und Vorstand. Die Hauptversammlung setzt sich zurzeit aus 42 Aktionären (34 Privatunternehmen, Banken, Sparkassen sowie den verschiedenen Gebietskörperschaften) zusammen und stellt die Kontrollinstanz der Wachstumsinitiative dar. Der Aufsichtsrat besteht aus 15 Mitgliedern (u.a. 5 Vertreter aus Banken und Sparkassen, 5 Vertreter der Wirtschaft) und ist das Kernstück der Süderelbe AG. Der Vorstand ist verantwortlich für Ausrichtung und Inhalt der Zusammenarbeit sowie die Gesamtkoordination der Wachstumsinitiative.

Auf der Basis einer systematischen Erfassung der regionalen Kompetenzen und Wachstumspotenziale und in Abstimmung mit den Wirtschaftsförderungseinrichtungen der Region entwickelt die Wachstumsinitiative Süderelbe Strategien und Projekte zur Verbesserung der Standortattraktivität. Dabei konzentriert sich die Süderelbe AG auf die Kompetenzfelder Logistik, Maschinen- und Fahrzeugbau, Chemie, Ernährungswirtschaft und Maritime Wirtschaft (Süderelbe AG: o.J.).

Auch in diesem Beispiel zeigt sich die zunehmende Bedeutung, verschiedene (stadt-)regionale Akteure zu mobilisieren, um gemeinsam – in Kooperation wie auch in Konkurrenz – die Entwicklung der Teilregion Süderelbe zu bestimmen. Neben diesem eher *kommunikativ geprägten Ansatz* zeigt die Vorgehensweise – mit der Gründung der „Marke“ Wachstumsinitiative Süderelbe und einem gemeinsamen Web-Auftritt – darüber hinaus *dramaturgische Ansätze*, um die Region Süderelbe und die gesamte MRHH zu profilieren. Auch hier spielen identitätsstiftende Projekte (z.B. regionales Clustermanagement, Logistik-Park) eine bedeutende Rolle, sodass auch hier ein auf Signalwirkung ausgerichteter Ansatz zu erkennen ist.

Fazit und Ausblick

Die Kooperationsformen und Steuerungslogiken aus der MRHH zeigen, dass es sich bei Metropolitan Governance um ein „multi-actor-“ und „multilevel game“ handelt, bei dem neue Akteurskonstellationen bzw. Kooperationsbeziehungen entstehen und viele –

teilweise auch divergierende – Interessen zusammengeführt werden müssen. Dies erfolgt oftmals über das netzwerkartige Zusammenwirken der beteiligten Akteure. Allerdings ist festzuhalten, dass eine Vielzahl von Kooperationen aufgrund der Mehrebenenproblematik nicht mit dem „institutionellen“ Kern der MRHH verbunden ist und die kommunikative Steuerung dadurch erschwert wird.

Darüber hinaus lässt sich anhand der aufgezeigten Beispiele aus der MRHH feststellen, dass Kooperationen in Metropolregionen unterschiedlichen Steuerungslogiken folgen können. Die verschiedenen Steuerungslogiken existieren nebeneinander und können sich ergänzen. Sie sind anscheinend von den unterschiedlichen Zielen abhängig: Im Bereich der Daseinsvorsorge (z. B. (stadt-)regionale Abwasserzweckverbände) dominieren eher *Ansätze des normorientierten bzw. nutzenorientierten Handelns*, wie das Beispiel Hamburger Verkehrsverbund vermuten lässt. Gleichzeitig ist in der MRHH die zunehmende Entwicklung *kommunikativer* und *dramaturgischer* Ansätze zu beobachten, wenn es um die internationale Profilierung und Wettbewerbsfähigkeit der MRHH geht. Wichtiges Ziel der MRHH ist es zurzeit, sich über dramaturgische Ansätze (REK 2000, Wachstumsinitiative Süderelbe) und identitätsstiftende Leitprojekte wie Internationale Gartenausstellung 2013, Olympiabewerbung und Hafen-City-Hamburg im internationalen Wettbewerb zu positionieren. Große Bedeutung kommt dabei sowohl der Erstellung eines gemeinsamen Logos als auch der Abgrenzung der MRHH nach Marketing-Kriterien zu, bei der es für die MRHH darauf ankommt, möglichst groß zu sein, um wahrgenommen zu werden.

Die Etablierung der „Marke“ MRHH gelingt vor allem durch die internationale Strahlkraft der Stadt Hamburg, die als Basis für eine erfolgreiche metropolitane Entwicklung fungiert. Die Dominanz der Stadt Hamburg in der MRHH kann u. U. aber dazu führen, dass einzelne Teilinitiativen und Projekte (z. B. zwischen einzelnen Landkreisen) nicht systematisch miteinander vernetzt werden, da sie keinen erkennbaren Bezug zu Aktivitäten der Stadt Hamburg erkennen lassen. Die fehlende systematische Vernetzung wird darüber hinaus durch die Mehrebenenkooperation und deren „geringe Institutionalisierung“ (Vielzahl an Gremien, Themenvielfalt und fehlende Verbindlichkeit der Entscheidung) erschwert.

Eine Good Governance, d. h. der Erfolg der jeweiligen Handlungs- und Steuerungslogik, in Metropolregionen ist demnach abhängig von

- einer funktionierenden Kooperations- und Kommunikationsstruktur zwischen den (stadt-)regionalen Akteuren,
- dem spezifischen Ziel der Kooperation, das die Auswahl der jeweiligen Handlungslogik bestimmt (z. B. nutzenorientierter vs. dramaturgischer Handlungsansatz) sowie
- der Einbindung in einen „organisatorischen“ Überbau, um die regionale Vernetzung zu gewährleisten und eine gemeinsame übergeordnete Strategie zu verfolgen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass sich aus der Analyse der verschiedenen Steuerungslogiken von Metropolitan Governance in Metropolregionen bisher keine Ableitungen treffen lassen, welche Handlungslogiken eine Good Governance in Metropolregionen grundsätzlich unterstützen und für die Stärkung der Metropolregion im (inter-)nationalen Wettbewerb Erfolg versprechend sind. Trotzdem bietet die Typisierung von Governance-Strukturen eine geeignete Grundlage für die Analyse von Kooperationsstrukturen, da sich Governance-Strukturen gut abbilden und an ihren Zielen reflektieren lassen.

Literatur

- Adam, B. (2002): Richtung Nachhaltigkeit. Am Ende eines Wettbewerbs. In: Raumplanung, Nr. 92, S. 141-146.
- Adam, B.; Göttsche-Stellmann, J. (2002): Metropolregionen – Konzepte, Definitionen und Herausforderungen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9, S. 513-526.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn.
- Benz, A. (2005): Governance. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 404-408.
- Benz, A.; Fürst, D. (2003): Region – „Regional Governance“ – Regionalentwicklung. In: Adamschek, B.; Pröhl, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh, S. 11-66.
- Bieker, S. et al. (2004): STADT+UM+LAND 2030 Region Braunschweig. Kooperative Stadt-Region 2030 – Forschungsergebnisse. Braunschweig.
- Blatter, J. (2005): Metropolitan Governance in Deutschland – Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungsansätze. In: Swiss Political Science Review, H. 11, S. 121-157.
- Blotevogel, H.H. (2005a): Vom Ballungsraum zur Metropolregion. In: Meffert, H.; Steinbrück, P. (Hrsg.): Trendbuch NRW. Gütersloh, S. 47-69.
- Blotevogel, H.H. (2005b): Metropolregionen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 642-647.
- Castells, M. (2001): Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft. Das Informationszeitalter, Teil 1. Opladen.
- Danielzyk, R. (1999): Regionale Kooperationsformen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, S. 577-586.
- Diller, C.; Knieling, J. (2003): Metropolregion Hamburg – stadtregionale Kooperation über Ländergrenzen. In: Raumordnung und Raumforschung, H. 2/3, S. 198-210.
- Fichter, H. (2002): Regionale Handlungsfähigkeit im europäischen Wettbewerb. Spezifische Ausprägungen regionaler Governance-Formen am Beispiel dreier deutscher Metropolregionen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/7, S. 301-312.
- Florida, R. (2000): Competing in the Age of Talent – Quality of Place and the New Economy. Pittsburgh.
- Fürst, D. (2003): Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 8/9, S. 441-450.
- Heinz, W. (2000): Stadt und Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich. Stuttgart.
- Kilper, H. (1999): Die Internationale Bauausstellung Emscher Park – Eine Studie zur Steuerungsproblematik komplexer Erneuerungsprozesse in einer alten Industrieregion. Opladen.
- Knieling, J. (2003): Kooperative Regionalplanung und Regional Governance. Praxisbeispiele, Theoriebezüge und Perspektiven. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 8/9, S. 463-478.
- Knieling, J.; Körner, H. (2003): Metropolregion Hamburg – Perspektiven der Kooperation über Ländergrenzen. In: Döring, M. et al. (Hrsg.): Stadt – Raum – Natur. Die Metropolregion als politisch konstruierter Raum. Hamburg, S. 201-212.
- Kujath, H.-J. (2002): Auswirkungen der transnationalen Verflechtungen deutscher Metropolräume auf die nationale Raumstruktur und Raumpolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/7, S. 325-340.
- MRHH (2000): Regionales Entwicklungskonzept 2000. Hamburg.
- MRHH (2005a): metropolnews. Newsletter der Metropolregion Hamburg. Nr. 1/2005. Hamburg.
- MRHH (2005b): Neue Perspektiven. Die Metropolregion Hamburg. Der Magalog zur Wanderausstellung. Hamburg.
- Porter, M. (1998): Competitive advantage: creating and sustaining superior performance. London.
- Salet, W.; Thornless, A.; Kreukels, A. (2003): Institutional and spatial coordination in European metropolitan regions. In: Salet, W.; Thornless, A.; Kreukels, A. (Hrsg.): Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative case studies of European city-regions. London, S. 3-19.
- Sassen, S. (1991): The Global City. New York, London, Tokio.
- Sassen, S. (1994): Cities in a World Economy. Thousand Oaks, London, New Delhi.
- Sassen, S. (2001): Global Cities and Global City-Regions: A Comparison. In: Scott, A. (Hrsg.): Global City-Regions. Oxford, New York, S. 78-95.
- Short, J.; Kim, Y.-H. (1999): Globalization and the City. New York.
- Süderelbe AG (o.J.): Wachstumsinitiative Süderelbe AG – Wirtschaft stärken. Flyer. Hamburg.

Stefan Preuß

Raumplanung als Arena regionaler Kooperation – Erfahrungen aus der West-Midlands-Region in England

Einleitung

Im Zuge der Aufwertung der regionalen Planungsebene in England seit den späten 1990er-Jahren haben Fragen der regionalen und interkommunalen Kooperation an Bedeutung gewonnen. Dieser Beitrag untersucht die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und anderen regionalen Akteuren in der Region West Midlands. Die Rolle der Regionalplanung bei der Initiierung und Förderung regionaler Zusammenarbeit steht dabei im Mittelpunkt des Interesses. Neben Faktoren, die zu einer recht erfolgreichen Kooperation in der Regionalplanung in den West Midlands beigetragen haben, werden Probleme und Knackpunkte regionaler Zusammenarbeit identifiziert.

Regionale Planung in den West Midlands

Die West-Midlands-Region liegt im Westen Englands und misst mit knapp 13.000 km² rund ein Drittel der Fläche Nordrhein-Westfalens. In der Region leben rund 5,3 Mio. Menschen. Die räumliche Struktur ist geprägt durch eine Mischung aus städtischen und ländlich geprägten Gebieten. Im Zentrum der Region liegt die Stadt Birmingham, die gemeinsam mit den direkt angrenzenden Städten des sogenannten *Black Country* eine städtische Agglomeration bildet. Hier war eines der Zentren der Industrialisierung in Großbritannien, das in der Vergangenheit von der Kohle- und Stahlindustrie und dem produzierenden Gewerbe geprägt wurde. Wie beispielsweise im Ruhrgebiet hat auch hier der wirtschaftliche Strukturwandel vielfältige Probleme mit sich gebracht, die noch immer in Form von Arbeitslosigkeit, Umwelt- und sozialen Problemen zum Ausdruck kommen. Zwischen dem städtischen Agglomerationsraum und seinem Umland bestehen enge funktionale Beziehungen. So nimmt beispielsweise die Stadt Birmingham die Funktion des regionalen Zentrums wahr. Darüber hinaus ist das Verhältnis zwischen den städtischen Gebieten und deren Umland insbesondere in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg von intensiven Bevölkerungswanderungen und der Verlagerung von Unternehmen gekennzeichnet.

Vor dem Hintergrund dieser räumlichen Beziehungen besteht in den West Midlands eine vergleichsweise lange Tradition der Zusammenarbeit zwischen den Kommunen (Wannop 1995: 56). Diese arbeiteten seit den 20er-Jahren des letzten Jahrhunderts zuerst auf informeller Basis zusammen. Die Zerstörung weiter Teile der städtischen Zentren im Zweiten Weltkrieg erforderte es, die Zusammenarbeit zwischen den Städten und den Umlandgemeinden zu intensivieren (Finney 2000: 185). Der Großteil des Wohnungsbestands in den Städten war zerstört oder stark beschädigt, und da der Wiederaufbau mehrere Jahrzehnte in Anspruch nehmen würde, bestand die Notwendigkeit, außerhalb der Städte neuen Wohnraum für die städtische Bevölkerung zu schaffen. Als Folge dessen hat seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs eine kontinuierliche Bevölkerungsabwanderung in das Umland der Agglomeration stattgefunden.

Abb. 1: Die englischen Regionen



Quelle: eigene Darstellung

Die Lösung des Wohnraumproblems erforderte die Kooperation zwischen den Kommunen und hat maßgeblich zur Zusammenarbeit in Fragen der Regionalplanung in den West Midlands beigetragen. Mitte der 1960er-Jahre gründeten die Städte und Gemeinden ein Forum, unter dessen Führung verschiedene Studien und Pläne zur Regionalentwicklung erarbeitet wurden (Wannop 1995: 90 ff.). Die Zusammenarbeit im Forum blieb jedoch nicht frei von Spannungen zwischen den Kommunen (Cave 2000: 131, Finney 2000: 188 ff.). Zentrales Thema in den Planungen des Forums war die Schaffung von Wohnraum für die Bevölkerung aus den städtischen Gebieten und die damit verbundene Bevölkerungsverlagerung in die umliegenden Gemeinden. Letztere stieß bei einem großen Teil der Umlandgemeinden jedoch auf Widerstand. Ihre ablehnende Haltung war zum Teil parteipolitisch motiviert, da die Zuwanderer aus den Städten zumeist aus dem Arbeitermilieu kamen (und somit mehrheitlich zum linksgerichteten Wählerkreis zählten), wohingegen die Umlandgemeinden bürgerlich geprägt waren (Wannop 1995: 110). Außerdem lehnten viele der umliegenden Gemeinden zusätzliche Siedlungsentwicklung in ihrem Gebiet ab, zum Teil aus Sorge darüber, dass sie hierfür keine

ausreichende finanzielle Unterstützung für erforderliche Infrastrukturinvestitionen erhalten würden.

Im Jahr 1997 ist das Forum der Städte und Gemeinden in der *West Midlands Local Government Association* (WMLGA) aufgegangen. Dieser Vereinigung gehören alle Kreise (*counties*), Städte und Gemeinden in den West Midlands an. Unter dem zu Beginn der 1990er-Jahre eingeführten Planungssystem kam der WMLGA eine zentrale Rolle in der regionalen Planung zu. Im Zuge der Stärkung der regionalen Ebene nach dem Regierungswechsel im Jahr 1997 initiierte die Zentralregierung in London die Gründung von freiwilligen Regionalversammlungen (*Regional Chambers* oder *Assemblies*) in allen englischen Regionen. Diese freiwilligen Zusammenschlüsse waren als ein Schritt in Richtung direkt gewählter Regionalparlamente gedacht. In den West Midlands gründete sich die *West Midlands Regional Assembly* (WMRA). Deren Mitglieder setzen sich zu 70 % aus Abgesandten der Kreis-, Stadt- und Gemeinderäte und zu 30 % aus Vertretern regionaler Interessengruppen (Wirtschaftsverbände, Umweltgruppen, Kirchen und andere soziale und kulturelle Nichtregierungsorganisationen) zusammen. Im Jahr 2003 hat die WMRA die Zuständigkeiten der WMLGA im Bereich der Regionalplanung übernommen.

Das zentrale Instrument regionaler Planung in den West Midlands ist die *Regional Spatial Strategy* (RSS), die aus dem vormaligen System der *Regional Planning Guidelines* hervorgegangen ist (Preuß 2003: 127 ff.). Hierbei handelt es sich nur im übertragenen Sinne um einen Regionalplan, da die RSS ein auf Text basiertes Dokument ist, das keine zeichnerischen Festsetzungen beinhaltet. Die textlichen Festsetzungen (*policies*) sind in dem Sinne für die lokale Planungsebene verbindlich, dass die Pläne der Kommunen in „genereller Übereinstimmung“ mit der RSS stehen müssen. Die RSS setzt sich aus einer übergreifenden Strategie zur räumlichen Entwicklung sowie detaillierten Aussagen zu Themenbereichen wie Siedlungsentwicklung, Umwelt, Verkehr, Abfall und Rohstoffe zusammen. Die Zuständigkeiten für die Erstellung der RSS sind aufgeteilt zwischen der Region und der Zentralregierung in London. Die WMRA ist zuständig für Erstellung des Entwurfs der RSS. Letztendlich fertiggestellt wird die RSS jedoch von der Regierung in London, die nach ihrem Ermessen inhaltliche Änderungen am Entwurf vornehmen kann.

Kooperation in der Regionalplanung in den West Midlands

Im Folgenden wird der Prozess zur Erstellung der aktuellen RSS für die West Midlands im Hinblick auf die Kooperation zwischen regionalen Akteuren untersucht. Kernfragen sind dabei, in welcher Weise unterschiedliche Akteure am Prozess zur Erarbeitung der RSS beteiligt waren, welchen Einfluss sie auf den Inhalt der RSS hatten, inwieweit der Planungsprozess zur Zusammenarbeit zwischen Kommunen und anderen Akteuren beigetragen hat und welche Probleme und Hindernisse regionaler Kooperation bestanden. Die Untersuchung bezieht sich im Wesentlichen auf den Zeitraum vom Beginn der Erstellung der RSS im Jahr 2000 über die Veröffentlichung des Entwurfs im November 2001 (WMLGA 2001) bis hin zur Fertigstellung der rechtskräftigen RSS im Juni 2004 (GOWM 2004).

Die Erstellung des RSS-Entwurfs geschah unter Federführung der WMLGA, also der Vereinigung der Kreise, Städte und Gemeinden (wie erwähnt übernahm die WMRA die Regionalplanungsfunktion von der WMLGA, jedoch erst nach der Veröffentlichung des Entwurfs). Die WMLGA hat eine weitgehend dezentrale Arbeitsstruktur (Sennett 2002a: 67, Preuß 2003: 107 ff.). Im Sekretariat der WMLGA war ein kleines Team aus

zwei bis drei Vollzeitkräften zuständig für die Koordination des Prozesses. Die Aufgaben des Sekretariats umfassten die administrative Unterstützung zahlreicher Arbeitsgruppen sowie die Durchführung von Informationsveranstaltungen und Konsultationsprozessen. Eine Steuerungsgruppe war zuständig für die Steuerung des Planungsprozesses, z. B. die Aufstellung und Einhaltung des Zeitplans sowie die Abstimmung der entstehenden RSS mit Vorgaben auf nationaler Ebene. Mitglieder der Steuerungsgruppe waren hochrangige Vertreter aus ausgewählten Kommunalverwaltungen, der *Government Office for the West Midlands* (GOWM) als Vertretung der Zentralregierung in der Region sowie die regionale Entwicklungsagentur.

Die eigentliche inhaltliche Erarbeitung des RSS-Entwurfs war Aufgabe mehrerer technischer Arbeitsgruppen, der sogenannten *Partnership Technical Groups*. Diese wurden von Planern aus den Verwaltungen der großen Städte und der Kreise geleitet. Obwohl die Arbeitsgruppen offen für eine begrenzte Zahl anderer regionaler Akteure wie der regionalen Umweltagentur waren, setzten sich deren Mitglieder zum allergrößten Teil aus Planern der Kommunalverwaltungen zusammen.

Die Hauptinnovation in der Organisationsstruktur zur Erstellung des RSS-Entwurfs war die Schaffung von sogenannten Referenzgruppen oder *Partnership Reference Groups* (Sennett 2002a: 67). Ein wichtiges Anliegen der WMLGA war es, einem breiten Spektrum regionaler Akteure Mitwirkungsmöglichkeiten zu geben, die über die formale und häufig punktuelle Beteiligung hinausgingen. Vielmehr sollten die Akteure die Möglichkeit haben, kontinuierlich an der Erstellung des RSS-Entwurfs mitzuwirken. Die Referenzgruppen waren offen für alle Akteure, die teilnehmen wollten, und wurden von Vertretern von Nichtregierungsorganisationen geleitet. Im Unterschied zu den thematisch gegliederten technischen Arbeitsgruppen sollten die Referenzgruppen themenübergreifende Ansätze entwickeln und somit inhaltliche Impulse für die Arbeit der technischen Gruppen geben. Die Referenzgruppen waren über den gesamten Zeitraum der Erstellung des RSS-Entwurfs aktiv und haben durch schriftliche Beiträge und Stellungnahmen zur Arbeit der technischen Arbeitsgruppen zum Prozess beigetragen.

Erfolge regionaler Kooperation in den West Midlands

Wie erwähnt, war die WMLGA mit dem Ziel angetreten, einen offenen und transparenten Planungsprozess zu schaffen, der einem breiten Spektrum regionaler Akteure Möglichkeiten zur Mitwirkung geben sollte. Dahinter stand die Absicht, unter den Akteuren einen möglichst breiten Konsens über die einzuschlagende Richtung der regionalen Entwicklung zu erzielen. Hierdurch sollte bei den Akteuren auch die Bereitschaft zur Umsetzung der RSS gefördert werden, sowohl in Bezug auf die kommunale Planung als auch im Hinblick auf Akteure (bzw. „Umsetzer“), deren Aktivitäten außerhalb des formalen Einflussbereichs der Regionalplanung liegen.

Gerade im Vergleich zu früheren Planungsprozessen und auch zu anderen englischen Regionen kann die Zusammenarbeit in der Regionalplanung in den West Midlands als recht erfolgreich bezeichnet werden (Sennett 2002b, Baker; Roberts; Shaw 2003; Preuß 2003: 111 ff.). So ist es gelungen, einen breiten Kreis regionaler Akteure in die Erstellung des RSS-Entwurfs einzubeziehen. Dies betrifft zum einen die Kommunen, welche eine zentrale Stellung im Prozess hatten und federführend an der Erstellung des Entwurfs mitgewirkt haben. Darüber hinaus war ein breites Spektrum anderer Akteure beteiligt, angefangen von den gut organisierten Interessengruppen, über quasi-staatliche Organisationen aus Bereichen wie Umwelt und Verkehr bis hin zu weniger gut ausgestatteten sozialen Organisationen und Bürgergruppen. Als ein Erfolg gilt insbesondere, dass neben den „üblichen Verdächtigen“ auch Gruppen mitgewirkt haben, die häufig

schwer zu erreichen sind und die zuvor nicht an der Regionalplanung beteiligt waren. Hierzu haben gerade die Referenzgruppen einen wichtigen Beitrag geleistet, da sie diesen Akteuren Zugang zum Prozess und die Möglichkeit zur kontinuierlichen Mitwirkung geboten haben (Preuß 2003: 111).

Ein wichtiges Kennzeichen und im gewissen Sinne auch Ergebnis des Planungsprozesses war die generelle Bereitschaft der Beteiligten, trotz unterschiedlicher Hintergründe und Interessen gemeinsame Lösungen und Kompromisse zu finden. Dementsprechend entwickelte sich ein recht breit getragener Konsens über die generelle Zielrichtung und die Prioritäten im RSS-Entwurf (Sennett 2002b). Als Hauptaufgabe wurde die Umkehr der Abwanderung von Bevölkerung und Unternehmen aus den städtischen Zentren in die Umlandgemeinden definiert. Dies wurde sowohl von den Kernstädten als auch den meisten der umliegenden Kommunen unterstützt. Bis auf die Interessenvertretung der privaten Wohnungsbauunternehmen, die eine stärkere Fortsetzung der Siedlungsaktivitäten im profitableren Umland propagierte, fand die übergreifende Stoßrichtung des RSS-Entwurfs Zustimmung bei den unterschiedlichen Interessengruppen. Vor diesem Hintergrund hofft die WMRA nun, dass der gefundene Konsens die Bereitschaft der verschiedenen Akteure zur Umsetzung der RSS fördert.

Erfolgsfaktoren für die regionale Kooperation

Verschiedene Faktoren haben dazu beigetragen, dass ein recht breiter Konsens zwischen den Kernstädten und den Gemeinden in deren Umland gefunden wurde. Einen wesentlichen Beitrag hat die lange Tradition der Zusammenarbeit zwischen den Kommunen in der Region geleistet (vgl. Finney 2000: 187). Dadurch konnte auf bestehende personelle Kontakte und Netzwerke zurückgegriffen werden, welche insbesondere in der Erstellung des RSS-Entwurfs durch die Arbeitsgruppen kommunaler Planer von großem Nutzen waren. Auch die gewählte dezentrale Organisationsstruktur war für die Zustimmung der Kommunen zum RSS-Entwurf förderlich, da kommunale Planer eine sehr zentrale Rolle bei der inhaltlichen Erarbeitung des Entwurfs gespielt und somit kommunale Interessen Eingang in die Formulierung der Strategie gefunden haben.

Zwischen den Kommunen konnte auch gerade deshalb ein Konsens erzielt werden, weil sie in grundlegenden Fragestellungen gemeinsame oder zumindest ähnliche Interessen verfolgt haben. Die Umkehrung der Bevölkerungs- und Unternehmensabwanderungen aus den städtischen Zentren in die Umlandgemeinden lag weitgehend im Interesse beider Seiten. Aus Sicht der Kernstädte waren Bevölkerungswachstum und Unternehmensansiedlungen in den städtischen Zentren Voraussetzung für und Bestandteil der Erneuerung der Städte (Sennett 2002a: 69). Die meisten Umlandgemeinden konnten dem zustimmen, da dies den seit Jahrzehnten auf ihnen lastenden Siedlungsdruck reduzieren und zum Schutz von wichtigen Freiräumen beitragen würde. Darüber hinaus herrschte unter den Akteuren in der Region die Auffassung, dass der RSS-Entwurf auf einem breiten Konsens basieren sollte, um der Zentralregierung in London möglichst wenig Raum für eine Intervention und Änderungen am Entwurf zu lassen.

Dass neben den Kommunen ein vergleichsweise breites Spektrum anderer regionaler Akteure an der Erstellung des RSS-Entwurfs mitgewirkt hat, lässt sich vor allem auf zwei Faktoren zurückführen. Zum einen wurden ihnen recht weitreichende Mitwirkungsmöglichkeiten eingeräumt, die deutlich über sporadische Gelegenheiten zur Stellungnahme hinausgingen. Insbesondere die Referenzgruppen haben einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, dass sich regionale Akteure fortlaufend in den Planungsprozess einbringen konnten. Der offene Prozess und die erweiterten Möglichkeiten zur Mitwirkung wurden von vielen Akteuren honoriert (Preuß 2003: 112). Zum anderen hat der

breite Planungsansatz, der weit über die Regelung von Flächennutzungen hinausgeht, positiv auf die Mitwirkungsbereitschaft regionaler Akteure gewirkt. In der Erstellung des RSS-Entwurfs wurde der Versuch unternommen, integrierte Konzepte zur Lösung räumlicher Probleme zu entwickeln. So wurde ein umfassender Ansatz zur Umkehr der Bevölkerungs- und Unternehmensabwanderungen vorgeschlagen, der Maßnahmen in Bereichen wie Wohnungsbauförderung, Wirtschaftspolitik, Wohnumfeldgestaltung, soziale Infrastruktur, Bildung und Weiterqualifikation sowie Verkehr einschließt. Hierdurch wurden Anknüpfungspunkte zu den Interessen und Aktivitäten verschiedener Gruppen geschaffen, und regionale Akteure konnten somit die Relevanz und den Nutzen der Regionalplanung für ihre eigenen Aktivitäten sehen (Preuß 2003: 112). Dies hat die Mitwirkung regionaler Akteure an der RSS-Erstellung gefördert und, so die Hoffnung der Regionalplaner, wird sich positiv auf die Bereitschaft zur Umsetzung der RSS auswirken.

Probleme und Knackpunkte regionaler Kooperation

In den bisherigen Ausführungen wurden die positiven Aspekte regionaler Kooperation im Rahmen der Regionalplanung in den West Midlands hervorgehoben. Obwohl dieses Beispiel gerade im Vergleich zur Praxis in anderen englischen Regionen oder anderen Ländern als vergleichsweise erfolgreich bezeichnet werden kann, lassen sich einige Probleme oder „Knackpunkte“ in der regionalen Zusammenarbeit identifizieren. So wurde die Erstellung des RSS-Entwurfs trotz des breiten Beteiligtenkreises von einigen Akteuren dominiert (Preuß 2003: 121 ff.). Hierfür gab es zweierlei Gründe. Zum einen hat die formale Organisationsstruktur bestimmte Akteure begünstigt. Hierzu zählten die Kommunen, insbesondere die großen Städte und die Kreise, da diese die Federführung bei der Erstellung des RSS-Entwurfs hatten (Sennett 2002a: 69). Zu den einflussreichen Akteuren gehörten auch diejenigen Organisationen, die eine zentrale Stellung im Planungsprozess hatten und finanziell bzw. personell vergleichsweise gut ausgestattet waren, z. B. der GOWM, die regionale Entwicklungsagentur sowie einzelne Wirtschaftsverbände und Umweltgruppen (Preuß 2003: 123).

Zum anderen haben sich der Zeitrahmen des Planungsprozesses und die Ressourcenausstattung der Akteure auf deren Mitwirkung und Einflussnahme ausgewirkt. Der Entwurf der RSS musste den Vorgaben der Zentralregierung entsprechend innerhalb eines Zeitplans von 15 Monaten erstellt werden. Dies war aus Sicht aller Beteiligten ein sehr enger Zeitrahmen, gerade da es sich um eine vollständige Neuaufstellung der RSS unter deutlich geänderten formalen Vorgaben gehandelt hat. Die von der WMLGA geschaffene Organisationsstruktur mit verschiedenen Arbeits- und Referenzgruppen sowie anderen Formen der Beteiligung hat zu einem sehr arbeits- und treffensintensiven Planungsprozess geführt (Preuß: 123 f.). Dies hat die gut ausgestatteten Akteure begünstigt, insbesondere diejenigen, die mit Vollzeitkräften an der RSS-Erstellung mitwirken konnten, wie z. B. die größeren Kommunen, GOWM und einige Interessengruppen (Sennett 2002b). Auf der anderen Seite hatten weniger gut ausgestattete Akteure Schwierigkeiten, dem Tempo des Planungsprozesses zu folgen. Hierzu zählten unter anderem einige der kleineren Kommunen sowie Gruppen und Organisationen aus dem sozialen Sektor. Vor diesem Hintergrund sahen einige Beteiligte die Gefahr eines „ownership problem“, indem die weniger gut eingebundenen Gemeinden ihre Interessen im RSS-Entwurf nicht ausreichend wiederfinden konnten (Preuß 2003: 124).

Dass der RSS-Entwurf in seinen Grundzügen dennoch auf einem recht breiten Konsens unter den Beteiligten basiert, ist zum Teil auch darauf zurückzuführen, dass Kompromisse (Kritiker mögen auch von „Tauschgeschäften“ sprechen) gemacht wurden

(Preuß 2003: 124). Ein großer Teil des RSS-Entwurfs ist auf die Lösung der Probleme der Städte innerhalb der Agglomeration ausgerichtet. Obwohl die Umkehr der Bevölkerungs- und Unternehmenswanderungen auch im Interesse vieler Umlandgemeinden lag, waren Kompromisse notwendig, um die Zustimmung einiger Kommunen zu erleichtern, die ihre Interessen nicht ausreichend berücksichtigt sahen oder die selbst mehr Wachstum wollten. So wurden im RSS-Entwurf mehrere Siedlungsschwerpunkte außerhalb der Agglomeration ausgewiesen, in denen jenes Wachstum, das nicht in die Kernstädte geleitet werden kann, konzentriert werden soll. Aus Sicht der Regionalplaner und anderer Beteiligter steht dieser Kompromiss jedoch nicht zwangsläufig im Widerspruch zur generellen Stoßrichtung der RSS, da das Hauptaugenmerk der Strategie auf die Entwicklung in den Kernstädten gelegt wird und da die anderen Siedlungsschwerpunkte auf größere Städte außerhalb der Pendlerverflechtungsbereiche der Agglomeration beschränkt wurden.

Der Planungsprozess hat dazu beigetragen, dass ein recht breiter Konsens auf strategischer Ebene gefunden wurde. Die Ziele, generelle Stoßrichtung und Prioritäten im RSS-Entwurf werden von einem breiten Kreis regionaler Akteure getragen, einschließlich der Mehrheit der Kommunen. Allerdings bleibt abzuwarten, inwieweit die RSS in der Praxis von Kommunen und anderen Akteuren tatsächlich umgesetzt wird. Die Größe der Aufgabe, die die Umsetzung der RSS darstellt, kann am Beispiel des Wohnungsbaus verdeutlicht werden. So enthält die RSS quantitative Zielvorgaben in Bezug auf den Wohnungsneubau, indem jeder der größeren Städte bzw. jedem Kreis ein jährliches Kontingent an zusätzlichen Wohnungen zugewiesen wird. Die Zahlen für den Wohnungsneubau in den letzten Jahren zeigen jedoch, dass einzelne Umlandgemeinden deutlich oberhalb der Vorgaben in der RSS liegen, was im Widerspruch zu den Zielen der RSS steht (WMRA 2004, 2005). Auch in Bezug auf konkrete Maßnahmen in Bereichen wie Verkehrsinfrastruktur oder Stadterneuerung, in denen zusätzliche Investitionen und Fördermittel Voraussetzung für den Erfolg der RSS sind, ist die Umsetzung noch offen. Auch wenn es zu früh ist, ein Urteil über die Umsetzung der RSS abzugeben, veranschaulichen diese Beispiele, welche Anstrengungen noch notwendig sind und dass der Erfolg der RSS noch offen ist.

Fazit

In diesem Beitrag wurde die Kooperation zwischen Kommunen und anderen Akteuren in der West-Midlands-Region untersucht, insbesondere die Rolle der Regionalplanung bei der Initiierung und Förderung regionaler Zusammenarbeit. Das Beispiel hat gezeigt, dass Regionalplanung die Funktion einer „Arena“ für die Kooperation regionaler Akteure wahrnehmen kann. Diese Funktion regionaler Planung hat sowohl eine inhaltliche als auch eine organisatorische Komponente. Aus inhaltlicher Sicht hat die Erstellung der RSS einen thematischen Rahmen gebildet, in dem Akteure an der Lösung von Fragen räumlicher Entwicklung in der Region arbeiten können. Der breite inhaltliche Ansatz der RSS, der weit über eine Regelung von Flächennutzungen bzw. eine Ordnungsfunktion hinaus geht und stattdessen integrierte Konzepte zur räumlichen Entwicklung verfolgt, hat zur Kooperation zwischen den Akteuren beigetragen. Durch den breiten inhaltlichen Ansatz ergaben sich vielfältige Anknüpfungspunkte zu den Aktivitäten regionaler Akteure oder, anders gesagt, die Regionalplanung war für sie von Relevanz. Somit versprachen sich die Akteure von der Mitwirkung an der RSS-Erstellung neben der Berücksichtigung ihrer Belange auch, dass die integrative und auf aktive Umsetzung ausgerichtete RSS sich positiv auf das Erreichen ihrer individuellen Zielvorstellungen auswirken würde. Alles in allem fördert diese Funktion einer inhaltlichen Arena für Koope-

ration die Bereitschaft regionaler Akteure, an der Regionalplanung mitzuwirken und einen Konsens zu finden.

Die organisatorische Funktion der Regionalplanung als eine Arena für Kooperation ergibt sich daraus, dass die Erstellung des RSS-Entwurfs einen „Ort“ bildet, an dem Akteure zusammenkommen und Fragen regionaler Entwicklung behandeln können. Die Organisation des Planungsprozesses in den West Midlands hat einem breiten Kreis von Akteuren die Möglichkeiten geboten, kontinuierlich an der Formulierung der RSS mitzuwirken. Die dezentrale Organisationsform hat die Zusammenarbeit zwischen Kommunen gefördert, und die zentrale Rolle der Kommunen bei der Erstellung des RSS-Entwurfs hat sich positiv auf deren Bereitschaft zur Mitwirkung und Konsensfindung ausgewirkt. Dazu beigetragen hat auch die lange Tradition kommunaler Zusammenarbeit in den West Midlands sowie gemeinsame Interessen in Bezug auf die Zielrichtung regionaler Entwicklung. Die gewählte Organisationsstruktur hat zudem einem breiten Spektrum anderer regionaler Akteure Eintritt in die „Arena“ der Regionalplanung verschafft. Hierzu haben die Referenzgruppen einen wichtigen Beitrag geleistet, da sie regionalen Akteuren die Möglichkeit boten, fortlaufend an der Erstellung des RSS-Entwurfs mitzuwirken. Neben den „üblichen Verdächtigen“ waren auf diese Weise auch Gruppen einbezogen, die zuvor kaum oder nicht an der Regionalplanung beteiligt waren.

Auf der anderen Seite bleiben trotz der erzielten Erfolge regionaler Zusammenarbeit in den West Midlands einige Probleme und offene Fragen. Obwohl es gelungen ist, einen recht breiten Kreis regionaler Akteure in die Erstellung der RSS einzubeziehen, bestanden zwischen den Akteuren deutliche Unterschiede im Hinblick auf den Grad der Mitwirkung und den Einfluss auf die Ergebnisse. Diese Unterschiede ergaben sich insbesondere aus der formalen Stellung der Akteure im Planungsprozess sowie aus deren Mitwirkungsfähigkeit in Bezug auf personelle bzw. finanzielle Ausstattung, Erfahrung in der Mitwirkung und fachliches Wissen. Vor diesem Hintergrund zeigt sich, dass es notwendig ist, nicht nur Möglichkeiten zur Mitwirkung zu schaffen, sondern die Zusammenarbeit der Akteure aktiv zu gestalten (vgl. Marshall 2002). Dies bedeutet auch, Unterschiede in der Mitwirkungsfähigkeit der Akteure zu identifizieren und zu versuchen, diese aktiv auszugleichen. Einerseits könnte die Mitwirkung benachteiligter Akteure gefördert werden, z. B. indem diesen in Seminaren oder Newslettern Informationen zum Planungsprozess bereitgestellt werden. Andererseits könnte die Einflussnahme der etablierten, gut ausgestatteten Akteure beschränkt werden, indem diesen bspw. kein gesonderter Zugang zu technischen Arbeitsgruppen eingeräumt wird.

Schließlich bleibt die Frage der Umsetzung der RSS. Auf der einen Seite hat der offene, auf Kooperation ausgerichtete Planungsprozess zu einem recht breiten Konsens über die Ziele und Prioritäten für die regionale Entwicklung beigetragen. Die RSS findet die Unterstützung eines großen Teils der Akteure, was sich in den Augen zahlreicher Beteiligter positiv auf deren Bereitschaft zur Umsetzung der RSS auswirken wird. Auf der anderen Seite bleibt abzuwarten, ob dem Konsens auf strategischer Ebene die Umsetzung „auf dem Boden“ folgt. Der Lackmustest wird also sein, inwieweit Kommunen die regionalen Vorgaben in ihre Planungs- und Umsetzungsaktivitäten übernehmen, inwieweit andere Akteure einen Beitrag zur Umsetzung der RSS leisten und inwieweit die erforderlichen Investitionen insbesondere im Verkehrsbereich und für die Stadterneuerung zur Verfügung gestellt werden.

Literatur

- Baker, M.; Roberts, P.; Shaw, D. (2003): Stakeholder Involvement in Regional Planning. London.
- Cave, A. (2000): The Rise and Fall of the Metropolitan County Council. In: Chapman, D. (Hrsg.): Region and Renaissance: Reflections on planning and development in the West Midlands 1950-2000, Studley, 129-136.
- Finney, J. (2000): Regional Planning to the Fore. In: Chapman, D. (Hrsg.): Region and Renaissance: Reflections on planning and development in the West Midlands 1950-2000, Studley, 185-192.
- Government Office for the West Midlands (GOWM) (2004): Regional Planning Guidance for the West Midlands. June 2004. London.
- Marshall, T. (2002): The re-timing of English regional planning. In: Town Planning Review, Jg. 73, Nr. 2, 171-195.
- Preuß, S. (2003): Neue Ansätze in der Regionalplanung: Lernen von England? Diplomarbeit an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund. Dortmund.
- Sennett, J. (2002a): The new shape of regional planning in England – The case of the West Midlands. In: Fürst, D.; Knieling, J. (Hrsg.): Regional Governance: New Modes of Self-Government in the European Community. Hannover, 65-74. = Studies in spatial development 2.
- Sennett, J. (2002b): Preparation of Draft Regional Planning Guidance in the West Midlands 2000-2001. Oxford. = School of Planning Working Paper 193.
- Wannop, U. (1995): The Regional Imperative: Regional Planning and Governance in Britain, Europe and the United States. London.
- West Midlands Local Government Association (WMLGA) (2001): Draft Regional Planning Guidance. November 2001. Birmingham.
- West Midlands Regional Assembly (WMRA) (2004): Plan, Monitor, Manage: Provision of Housing in the West Midlands 2003. Birmingham.
- West Midlands Regional Assembly (WMRA) (2005): Plan, Monitor, Manage: Provision of Housing in the West Midlands 2004. Birmingham.

Achim Prosek, Katrin Weiß

Einführung in die Arbeitsgruppe

Lebensraum und Designerregion: Soziale Vielfalt, individuelle Nutzung, strategische Gestaltung

Gegen Ende des letzten Jahrtausends haben sich sowohl die alltägliche Lebenswelt der Menschen in den Stadträumen wie auch die politischen Arenen regionalisiert. Die Agglomeration birgt spezifische Chancen, genauso aber auch eigene Probleme für Bewohner und politische Akteure. Die Vorteile liegen beispielsweise in der Vielfalt des sozialen Gefüges, den großräumlichen Identifikationsmöglichkeiten und dem allgemein größeren Angebot. Diese Charakteristika haben jedoch auch eine Kehrseite: Der Verlust räumlichen Zugehörigkeitsgefühls und umständliche Alltagsbewältigung sind ein Ausschnitt möglicher Defizite.

Das Schlagwort der „Designerregion“ bezeichnet das Extrem des planenden, strategischen Zugriffs auf die Agglomeration. Unterhalb dieser Extremposition der Neuerfindung, der Konstruktion von Regionen steht die bisherige Region als administratives Gebilde. Politische Notwendigkeiten und Zwänge kommunaler Politik bleiben bestehen und werden um eine weitere Ebene ergänzt: Kooperation und gemeinsame Problembewältigung rücken zunehmend in den Mittelpunkt. Im weiteren Sinne konzentrieren sich die Beiträge auf diese zwei Themenkomplexe.

Der erste Themenblock setzt sich mit neuen Strukturen und Organisationsformen von Agglomerationen auseinander. Wurden früher die Netzstädte diskutiert, sind es gegenwärtig eher die Metropolregionen. Die Frage, wie und zu welchem Zweck eine Region sich organisiert, kennt viele Modelle, aber noch keine endgültige, vollends überzeugende Lösung. Als sicher kann indes gelten, dass der Handlungsdruck diesbezüglich noch weiter zunehmen wird, Formen der Kooperation folglich dauerhaft erfolgreich werden müssen.

Am Beispiel des Forschungsvorhabens „Städteregion Ruhr 2030“ beleuchtet Tana Petzinger den Prozess des Forschungsvorhabens zur stadtreionalen Emanzipation und bewertet das Ergebnis als ein Beispiel für erfolgreiche interkommunale Kooperation. Es wird diskutiert, wie verschiedene Akteure in verschiedenen Kommunikationsprozessen zu einem stadtreionalen Konsens gelangen.

Kamilla Kanafa legt ihrem Beitrag ebenfalls das Beispiel „Städteregion Ruhr 2030“ zugrunde, beleuchtet die Thematik aber eher aus einer theoretischen Perspektive, indem sie Ideen für eine polyrationale Kooperation entwickelt. Aufbauend auf Leitgedanken der Theorie der Polyrationalität, der Gerechtigkeitstheorie sowie der Verhandlungstheorie werden veränderte Anforderungen an interkommunale Zusammenarbeit dargestellt und auf neue Ansätze untersucht.

Dorothee Zschocke untersucht anhand zweier Forschungsvorhaben aus dem Wettbewerb „Stadt 2030“ die Bedingungen erfolgreicher „Partizipation in Regionalisierungsprozessen“. Sie vergleicht den Leitbildprozess der „Städteregion Ruhr 2030“ und das Bürgergutachten des Fallbeispiels Braunschweig, um damit den Verlauf und das Arbeitsergebnis der regionalen Partizipationsprozesse analysieren zu können.

Die Inwertsetzung von Freiraum erlangt zunehmende Bedeutung für die nachhaltige Entwicklung von Stadtlandschaften bzw. Agglomerationen – sie verbessert die Lebensqualität der urbanen Bevölkerung, fördert die regionale Identität und ist zugleich ein Beitrag zur Bildung grüner Infrastruktur als weicher Standortfaktor. Klassische Planungsinstrumente werden dabei verstärkt durch unterschiedlich komplexe Projekte ergänzt oder abgelöst.

Ein Beispiel dafür liefert der Beitrag von Ludger Gailing, der unter dem Titel „Informelle Institutionen und Stadtregionen – Handlungslogiken, Identitäten und Images in der Regionalparkentwicklung“ das Instrument der Regionalparks als innovative Möglichkeit zur aktiven Entwicklung urbaner und suburbaner Kulturlandschaften vorstellt. Die vorgestellten Strategien werden als exemplarisch gewertet und bewirken eine thematische Verschiebung der Ziele des planerischen Handelns.

Maya Kohte spürt in ihrem Beitrag „Landschaftsgestaltung für Agglomerationen“ der Ästhetik der Agglomeration nach. Grundlegend ist dabei die Feststellung, dass die Agglomeration eben nicht ein einheitlicher Raum ist, sondern eine Abfolge von Einzelräumen darstellt – was die Wahrnehmung prägt. Angepasst an Bewegungs- und Wahrnehmungsmodi zeigt sie Möglichkeiten zur landschaftsarchitektonischen Gestaltung auf.

Anne Pfeifer stellt das Forschungsprojekt „Suburbane Räume als städtebauliches Handlungsfeld“ vor. Die Vernachlässigung suburbaner Räume, die einen Großteil jeder Agglomeration ausmachen, trägt große Verantwortung für die Wahrnehmung und Nutzung der Agglomeration. Aus der Geschichte des Städtebaus heraus will das Forschungsprojekt qualitativ hochwertige Gestaltungsstrategien entwickeln.

Tana Petzinger

Städteregion Ruhr 2030. Vom Forschungsvorhaben zur stadtreionalen Emanzipation – Ein Beispiel für erfolgreiche interkommunale Kooperation

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) schrieb im April 2000 den Ideenwettbewerb „Stadt 2030“ aus: Adressaten waren deutsche Städte und Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern. Ziel war es, Ideenskizzen für Leitbildprozesse zu erlangen, die Visionen für die langfristige Entwicklung der Gemeinden auf 30 Jahre erarbeiten sollten. Durch eine überwältigende Beteiligung mit über 100 eingereichten Ideenskizzen entschied das BMBF, eine Auswahl von 21 Modellprojekten (anstatt ursprünglich 4-6) zu treffen, deren Leitbildprozesse für eine Laufzeit von 18 Monaten gefördert werden sollten. Zur Kategorisierung wurden die 21 Modellprojekte¹ gleichmäßig nach drei Einwohnergrößenklassen (Klein-, Mittel- und Großstädte) und auf drei Themenschwerpunkte (Regionalisierung, Identität, Integration) aufgeteilt.

Städteregion Ruhr 2030, mit dem Themenschwerpunkt Regionalisierung, war das größte und umfangreichste Projekt. Seine Förderung verschlang etwa ein Fünftel des Gesamtfördervolumens von 7,5 Mio. €, belief sich also auf rund 1,7 Mio. €, wobei das NRW-Landesministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport die Städte anteilig finanziell förderte.

Organisatorischer Aufbau

Die Verbundpartner des Vorhabens waren die acht Kernstädte des Ruhrgebiets, Duisburg, Mülheim, Oberhausen, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Bochum und Dortmund, sowie die Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund, da eine Voraussetzung des Fördergebers die Beteiligung eines wissenschaftlichen Partners war.

Bereits im August 2000 konstituierte sich eine *Arbeitsgruppe*, die – zusammengesetzt aus jeweils zwei Personen der Planungs- und Stadtentwicklungsämter aller acht Städte sowie Vertretern der Fakultät Raumplanung – den Leitbildprozess voranbringen wollten. In der Arbeitsgruppe wurden laufend Kontakte zwischen den Verbundpartnern gepflegt, strategische Fragen mit erheblicher Bedeutung vorbereitet und alle sonstigen Entscheidungen beraten.

Neben der Arbeitsgruppe konstituierte sich im September 2000 ein *Beirat* (ab Juni 2003 *Lenkungskreis*), den die Planungsdezernenten (und anfangs weitere Dezernenten) der acht Städte und der Projektleiter bildeten. Der Beirat traf Entscheidungen über strategische Fragen mit erheblicher Bedeutung.

Der Fakultät Raumplanung wurde die Rolle der *Projektleitung* und der Prozesskoordination übertragen. Sie war verantwortlich für die wissenschaftlich-fachliche Konzeption des Leitbildvorhabens, den Kontakt zum Fördergeber, die Durchführung von Koordinationsgesprächen mit Beirat und Arbeitsgruppe sowie für den Inhalt der Außendarstellung.

¹ Informationen zu weiteren Modellprojekten des Forschungsschwerpunktes Stadt 2030 sind im Internet unter www.stadt2030.de zu finden.

Mit Beginn der Förderphase am 1. November 2001 kamen weitere Akteure zum Prozess hinzu: Für die finanztechnische Abwicklung der Fördergelder wurde eine *Geschäftsstelle*, besetzt mit zwei Personen, bei der Stadt Gelsenkirchen eingerichtet. Des Weiteren konstituierte sich das *Stadtregionale Akteursnetzwerk*, das durch jeweils eine halbe Stelle bei jeder Stadt vom Fördergeber finanziert wurde und sich aus sechs Personen zusammensetzte (da zwei Personen zwei Städte betreuten). Die Aufgabe des Stadtregionalen Akteursnetzwerkes lag bei der Koordination und Vernetzung der Städte, der Unterstützung der konzeptionellen Vorbereitung der Veranstaltungen und in der Funktion als Ansprechpartner für Öffentlichkeit und stadtregionale Akteure. An der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund nahm der *Förderturm der Visionen*, ein interdisziplinär besetztes sechsköpfiges Wissenschaftlerteam, die Arbeit auf. Seine Aufgabe war es, Analysen und Dokumentationen zusammenzustellen, Konzepte zu erarbeiten, Ideen und Visionen zu entwickeln und damit sowohl eine ergebnisorientierte wissenschaftliche Begleitung des Vorhabens vorzunehmen als auch prozessorientiert zu unterstützen.

Elemente des Leitbildes

Es wurden Zukunftsbilder und Visionen entworfen, aus denen die Gemeinschaftsaufgaben der Städteregion abgeleitet wurden. Durch Verhandlungen zwischen den Städten wurden Spielregeln für die Umsetzung der Zukunftsbilder vereinbart. Die Vorbereitung der Umsetzung des Leitbildes durch gemeinsame Leitprojekte ermöglichte es, das Leitbild zu erproben und für eine breite Öffentlichkeit sichtbar zu machen.

Ziel von Städteregion Ruhr 2030 war die Entwicklung eines langfristigen Leitbildes für die stadtregionale Emanzipation der hochverdichteten Kernzone des Ruhrgebiets. Mit stadtregionaler Emanzipation ist gemeint, dass es sich nicht um ein Leitbild für eine Regionalisierung „von oben“ handelt. Vielmehr geht das Leitbild von den Erwartungen, Interessen und Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Städte im Ruhrgebiet aus. Das Motto des Leitbildvorhabens lautete *Kooperation und Eigensinn*. Die wechselseitige Abhängigkeit der Städte im Ruhrgebiet erfordert in vielen Angelegenheiten eine enge Kooperation. Allerdings kann Kooperation nur funktionieren, wenn sie für jede einzelne Stadt nützlich ist und die lokalen Identitäten ausreichend berücksichtigt. Zudem wurde bei der Leitbildentwicklung nicht von den bestehenden Problemlagen, sondern von den Potenzialen der Städteregion Ruhr ausgegangen. Der Zeithorizont „2030“ schuf eine Atmosphäre, die frei von tagespolitischen Zwängen war und damit die Entwicklung neuer Ideen und Visionen förderte.

Die zu Beginn des Prozesses in den Mittelpunkt gesetzte und weiter zu verfolgende Zielsetzung war die Stärkung der Region durch Attraktivitätssteigerung und die Stärkung des Selbstbewusstseins als Region. Darin zeigte sich ein Mentalitätswechsel, weg vom Kirchturmdenken hin zu der Einstellung: „nur gemeinsam sind wir stark“. Dies erfolgte auch mit dem Ziel, sich national und international aufzustellen, um die Konkurrenzfähigkeit gegenüber anderen Metropolregionen zu verbessern, ohne jedoch die Polyzentralität der Region aufzugeben. Die Schaffung *eines* Zentrums wurde nicht befürwortet. Zur Attraktivitätssteigerung gehörte auch der Wunsch, die Region für ihre Bewohner attraktiv zu gestalten; hierzu zählte das Motto: Wer da ist, will bleiben und andere wollen kommen.

Der Prozess als „dialogischer Aktionsraum“

Für die Erstellung des Leitbildes wurde der „dialogische Aktionsraum“ ins Leben gerufen: Er beinhaltet die Funktionen „visionäres Denken“, „Verhandlungen und Vereinbarungen“, „Motivierung und Aktivierung“ und „Vorbereitung der Umsetzung“ und setzte auf eine gleichberechtigte, dialogische Zusammenarbeit aller Akteure. Ein wichtiges Element des dialogischen Aktionsraumes stellten die Veranstaltungen dar: In vier Ankerveranstaltungen² mit unterschiedlichen Themenschwerpunkten und Akteurskreisen wurden Zukunftsbilder und Visionen, Spielregeln und Gemeinschaftsaufgaben erarbeitet. Gemeinsam mit Ergebnissen aus Begleitveranstaltungen lieferten sie die Basis für die Erarbeitung von Leitprojektiideen auf der Leitbildmesse. Nachfolgend einige inhaltliche Details der Veranstaltungen:

Die Ankerveranstaltung 1 „Möglichkeitsraum Ruhr. Visionen für 2030“ fand unter Beteiligung von etwa 40 geladenen Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus Verwaltung, Politik, Wirtschaft und regionalen Institutionen im Juni 2002 in Duisburg statt. Bewusst wurden die aktuell in der Region diskutierten Themen ausgeklammert und die von den Teilnehmenden individuell vorgebrachten Visionen in Miniworkshops vertieft. Diskutiert wurden u. a. (Arbeitstitel): „Metropole mit ethnisch-kultureller Vielfalt, umgeben von unterschiedlichen Landschaften“, „Kulturhochburg Ruhrgebiet“, „Neue Ufer. Leben und Wohnen am Rhein-Herne-Kanal“ und „Wie sieht die Kooperationsakademie aus?“.

Die Ankerveranstaltung 2 „Föderalistische Stadtlandschaft“ fand unter Beteiligung von rund 40 Personen aus Verwaltung, Politik, Wirtschaft und regionalen Institutionen im Juli 2002 in Herne statt. Am Beispiel einer fiktiven Betriebsansiedlung (im Jahre 2016) wurde in vier Verhandlungsrunden erprobt, welche Spielregeln für eine verstärkte Zusammenarbeit der Ruhrgebietsstädte konsensfähig sind. Anhand einzelner Themen (wie z. B. der Vertrauensbildung, der Verteilung von Vor- und Nachteilen oder der Außenvertretung) wurden rund 180 Spielregelvorschläge erörtert und durch Verhandlung zu brauchbaren Rahmenbedingungen für die föderalistische Stadtlandschaft weiterentwickelt.

Auf der dritten Ankerveranstaltung „Kooperativ und eigensinnig gestalten!“ wurden in drei Workshops Visionen, Qualitätsziele und Leitprojekte für die Städteregion Ruhr sowie erste Ideen für Umsetzungsstrategien entwickelt bzw. ergänzt. Die Tagung fand unter Beteiligung von etwa 90 Expertinnen und Experten aus den unterschiedlichsten Disziplinen (Verwaltung, Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur, Planung u. a.) im Oktober 2002 in Oberhausen statt. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer setzten sich in den jeweiligen Workshops unter dem Stichwort „Neue Räume. Neue Regeln. Neue Projekte.“ mit einem „Masterplan Ruhr 2030“ auseinander. Mögliche kooperative Leitprojekte zur Umsetzung der entwickelten Ideen wurden formuliert.

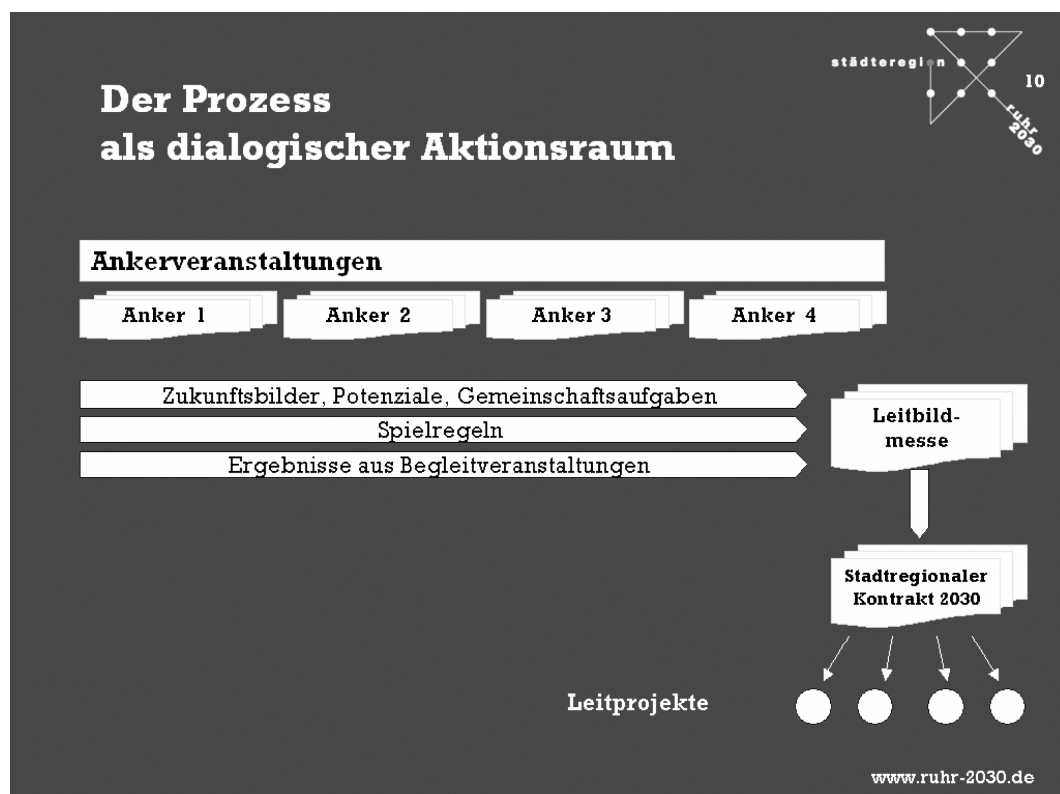
Die Ankerveranstaltung 4 „Grenzen und Identitäten“, die im November 2002 in Essen stattfand, stellte sich den Fragen: Wie kann eine stadtregionale Identität helfen, Grenzen zu überwinden? Welche Grenzen, welche Identitäten existieren in der Region? Welche Rolle spielen sie im Denken und Handeln der Menschen? Wie werden sie von den Menschen außerhalb der Region wahrgenommen? Welche gilt es zu beachten/zu überwinden/neu zu definieren, damit aus einer Region von Städten eine Städteregion wird? In Ergänzung zu den rational diskursiven Methoden der Ankerveranstaltungen 1

² Zu den Ankerveranstaltungen 1, 2 und 3 sowie zur Leitbildmesse liegen ausführlichere Dokumentationsbroschüren vor, die auch als Downloads unter www.ruhr-2030.de verfügbar sind.

bis 3 sowie diverser Begleitveranstaltungen wurde hier bewusst ein künstlerisch-sinnlicher Zugang zu den Phänomenen Grenzen und Identitäten gewählt. Das Konzept der Ankerveranstaltung 4 nahm insbesondere die emotionalen Dimensionen in den Blick, indem Grenz- und Identitätserfahrungen sowie deren Überwindung und Entstehung neuer Identitäten und Grenzen künstlerisch sinnlichen Ausdruck fanden. Ein geladener Kreis aus Politik, Verwaltung und regionalen Akteuren und die interessierte Öffentlichkeit nahmen an der Veranstaltung teil.

Zu ihrem ersten gemeinsamen Leitprojekt, der Leitbildmesse „Unendliche Weite!“, lud die Städteregion Ruhr 2030 im Februar 2003 auf die Zeche Zollverein ein. In zahlreichen Workshops und Podiumsdiskussionen tauschten sich rund 500 Expertinnen und Experten aus Verwaltung, Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Kunst und Gesellschaft über die Ansätze und Ergebnisse des bisherigen Prozesses aus. Themen bildeten hierbei am ersten Tag sowohl ein Erfahrungsaustausch zu „interkommunaler Kooperation in Stadtregionen“ mit Beiträgen aus ganz Deutschland und den Niederlanden als auch ein Kolloquium zur Frage „Gibt es eine regionale Identität und welche Rolle spielt sie im Prozess der Regionalisierung und Globalisierung?“ Im Rahmen von nicht-öffentlichen Workshops wurde am zweiten Tag mit regionalen Akteuren über die bis dahin entstandenen Leitprojektideen diskutiert, Vereinbarungen zu nächsten Arbeitsschritten getroffen, Verantwortlichkeiten festgelegt und damit die Absicht bestärkt, konkrete Leitprojekte gemeinsam anzugehen bzw. fortzuführen. Am dritten Tag lag der Schwerpunkt der Messe auf den „Spielregeln“, die erforderlich werden, wenn stadtrregionale Kooperation Alltagsgeschäft werden soll. Neben der praktischen und wissenschaftlichen Arbeit verdeutlichten zahlreiche Erlebniselemente (Film „Unendliche Weite!“, Theaterstück „ruhr.mensch“, Fotoausstellung) die Ergebnisse des kooperativen Forschungsvorhabens.

Abb. 1: Der Prozess als dialogischer Aktionsraum



Quelle: www.ruhr-2030.de

Der Stadtregionale Kontrakt

Den inhaltlichen Abschluss der Förderphase von Städteregion Ruhr 2030 stellte die Verabschiedung des Stadtregionalen Kontraktes dar: Mit der Unterzeichnung am 6. Juni 2003 durch die Oberbürgermeister von sieben der acht Städte und den Planungsdezernenten der Stadt Duisburg war der Übergang in den Echtbetrieb besiegelt und die Grundlage für einen Fortbestand der stadtregionalen Kooperation geschaffen.

Der Stadtregionale Kontrakt beinhaltet folgende Aussagen:

„Die acht Städte Duisburg, Mülheim an der Ruhr, Oberhausen, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Bochum und Dortmund bilden die Städteregion Ruhr 2030. Sie kooperieren aus Eigensinn mit dem Ziel, die Attraktivität und das Selbstbewusstsein der Region zu stärken und die Konkurrenzfähigkeit gegenüber anderen Metropolregionen zu verbessern. Dabei sind die Prinzipien einer nachhaltigen und geschlechtergerechten Entwicklung sowie der Polyzentralität zu Grunde zu legen. Die Kooperation ist offen für andere Kommunen und sonstige regionale Akteure.

- Artikel 1: Die Umsetzung erfolgt zunächst durch Leitprojekte.
- Artikel 2: Diese müssen den oben genannten Prinzipien/Grundsätzen genügen.
- Artikel 3: Die Umsetzung wird in Durchführungsverträgen geregelt.
- Artikel 4: Die 8 Städte werden Strukturen für eine dauerhafte Zusammenarbeit schaffen“.

Darüber hinaus legt Artikel 5 des Stadtregionalen Kontraktes die Handlungsfelder für erste Leitprojekte fest. Zu den Handlungsfeldern für erste Leitprojekte in der Städteregion Ruhr 2030 zählen:

- stadtregionaler Masterplan
- Haushaltskonsolidierung durch interkommunale Verwaltungskooperation
- kooperative Flächenentwicklung
- aktive kommunale Migrationspolitik – auf dem Weg zur interkulturellen Städteregion?
- Neue Ufer – Ruhrtal
- Neue Ufer – Wohnen am Wasser
- regionaler Flächennutzungsplan

Zum Ende der Förderphase im Frühjahr 2003 gab es für jedes Handlungsfeld mindestens einen verantwortlichen Dezernenten und eine zugehörige Arbeitsgruppe. Bereits nach einem Jahr Echtbetrieb ohne weitere externe Förderung zeigte sich die unterschiedliche Dynamik in den Leitprojekten: Einige wenige wurden mit großem Elan weiterverfolgt, die anderen nach anfänglichen Mühen erst einmal auf Eis gelegt.

Zu den erfolgreichen Leitprojekten gehört die Erarbeitung eines regionalen Flächennutzungsplanes, bei dessen Entwicklung es die drei Städte Bochum, Gelsenkirchen und Essen als sinnvoll ansahen, eine Art „Testlauf“ in Form eines gemeinsamen Flächennutzungsplans (FNP) zu praktizieren: Der Grenzbereich der drei Städte, in dem auch die drei das Ruhrgebiet trennenden Regierungsbezirke Arnsberg, Münster und Düsseldorf zusammenstoßen, wurde als ideale Beispielfläche für einen gemeinsamen FNP identifiziert. Auf einer ersten gemeinsamen Sitzung der Planungsausschüsse der drei Städte wurde im März 2004 einstimmig ein entsprechender Beschluss gefasst. Im Sommer 2004 folgte die frühzeitige Bürgerbeteiligung. Im Frühjahr 2005 wurde darüber hinaus durch Ratsbeschlüsse in fast allen Kernstädten die Voraussetzung für die Aufstellung

eines regionalen FNP geschaffen. Die Städteregion Ruhr schloss sich hierfür als eigene Planungsgemeinschaft nach § 10a Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen zusammen.

Neben der Arbeit an den Leitprojekten nutzten die beteiligten Städte der Städteregion Ruhr 2030 ihre Kooperation auch zur Erarbeitung und Verabschiedung gleichlautender Ratsvorlagen (absolutes Novum für die Politik), zu einer gemeinsamen Stellungnahme zum Landesplanungsbericht im Sommer 2002, zu einem gemeinsamen Auftritt bei der Landtagsanhörung zum Gesetzesentwurf zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen im Mai 2003, zu gemeinsamen Ausschusssitzungen und gegenseitigen Besuchen und Vorträgen in den Verwaltungsvorständen und Ausschüssen.

Diese beispielhaft genannten Ergebnisse zeigen, dass sich das Leitbildvorhaben und Kooperationsprojekt Städteregion Ruhr 2030 weit über ein reines Forschungsprojekt hinaus entwickelt hat und aktiv in Kommunal- und Landespolitik auftritt. Die Zusammenarbeit besteht auch nach Auslaufen der Fördergelder bis zum heutigen Tage.

Erfolgsfaktoren und Empfehlungen

Als Erfolgsfaktoren für das Leitbildvorhaben können rückblickend folgende Punkte benannt werden:

Akteure: Das Leitbild sprach „Denker“ und „Macher“ gleichermaßen an. Die Motivation war bei allen Beteiligten sehr hoch, da unterschiedliche persönliche Nutzen, Anforderungen und Interessen erfüllt wurden. Vertrauen wurde aufgebaut und die Akteure im Prozess „gefangen genommen“.

Anlässe: Im Vordergrund standen nicht die Probleme des Alltags, sondern die Möglichkeiten der Zukunft („befreiende Ideen“). Der Ausblick für den Fortgang weckte Vorfreude und ermutigte zu Aktivitäten („lockende Projekte“). Gemeinsame Erfolge, z. B. durch selbst konzipierte und organisierte Veranstaltungen, motivierten ungemein und förderten das Gemeinschaftsgefühl. Es bedurfte eines hohen Inszenierungsaufwandes und vieler persönlicher Gespräche.

Regelgeleiteter Projektverbund: Für die Forschungsphase gab es einen klaren Ablaufplan, ein Regelwerk in Form einer Vorhabensbeschreibung. Ein solches verbindliches Regelwerk (und sei es noch so kurz) festigt die Zusammenarbeit und erinnert auch nach längerer Zeit über einst formulierte Absichten („bindender Kontrakt“). Der Übergang zum Echtbetrieb, das damit verbundene Wegfallen von Strukturen und Akteuren und die Suche nach neuen Organisationsformen und Akteuren hielt viele Hindernisse und potenzielle Stolpersteine parat. Aber eine frühzeitige Klärung von Spielregeln, Aufgabenverteilung und fortwährende gute Information und Kommunikation aller Beteiligten ließen Hindernisse leicht überwinden (oder umgehen). Hierzu trug auch die Verabschiedung eines Stadtregionalen Kontraktes bei.

Lernende Zusammenarbeit: Beim Leitbildvorhaben trafen viele unterschiedliche Meinungen und Rationalitäten aufeinander; das Vergegenwärtigen der Unterschiede, die kritische Auseinandersetzung damit, das Hinterfragen von Standpunkten und die Bereitschaft, neue Sichtweisen kennenzulernen, waren Beiträge zum Erfolg. Unterschiedliche Evaluationsmethoden und -gelegenheiten förderten Perspektivenwechsel (z. B. Klausurtagungen, externe Tagungen).

Elitenkooperation: Bei einem stadtreionalen Prozess, der räumlich so umfangreich war und eine große Bevölkerungszahl umfasste, konnte eine breite Bevölkerungsbeteiligung nicht geleistet werden. Im Zuge der Umsetzung wurde eine Öffnung der Arbeitskreise begrüßt; hier ergaben sich vor Ort nützliche Anknüpfungspunkte. Aber im Zuge des Auslotens von Ideen und Handlungsfeldern war eine „Eliten“-Beteiligung das einzig Praktikable.

Daraus lassen sich die – im Folgenden lediglich grob skizzierten – Empfehlungen für stadtreionale Leitbildvorhaben ableiten:

- Motivation erzeugen und Ehrgeiz wecken!
- Gemeinsame (kleine) Erfolge zu Beginn erreichen!
- Vertrauen durch Zeit und Geduld erzielen!
- Mit zukunftsgerichtetem Blick neue Wege wagen!
- Anreiz zur Weiterarbeit durch lockende Projekte!
- Frühzeitige Vorbereitung der Umsetzung!
- Lernen durch Selbstkritik!

Literatur

www.ruhr-2030.de bzw. www.stadt2030.de

Davy, B. (2004): Die Neunte Stadt: Wilde Grenzen und Städteregion Ruhr 2030. Wuppertal.

Davy, B.; Petzinger, T.; Kanafa, K. (Hrsg.) (2003): Städteregion Ruhr 2030. Gemeinsamer Projektbericht. Dortmund.

Petzinger, T. (2004): Das Leitbild „Städteregion Ruhr 2030“ in der Umsetzung. In: RaumPlanung 114/115, S. 133-136.

Dorothee Zschocke

Partizipation in Regionalisierungsprozessen. Untersuchung zweier Projekte aus dem Forschungsvorhaben Stadt 2030

Welche Bedeutung hat Partizipation an regionalen Entwicklungsprozessen und wie kann sie gelingen? Das war die Ausgangsfrage der hier vorgestellten Untersuchung. In deren Rahmen wurden die Partizipationsprozesse zweier Fallbeispiele aus dem Forschungsverbund *Stadt 2030* vertiefend untersucht. Dazu wurden Projektveröffentlichungen wie Vorhabensbeschreibungen, Zwischen- und Endberichte ausgewertet sowie 25 Interviews mit Kommunalvertretern, Wissenschaftlern, beteiligten Akteuren und Bürgern aus den beiden Projekten geführt. Zum Abschluss wurden die Beteiligungsprozesse anhand von fünf Bewertungskriterien – abgeleitet aus den Grundlagen der Prozessgestaltung für Partizipationsprozesse (vgl. Tabelle 1) – bewertet, um Aufschlüsse über die Gestaltung von künftigen Partizipationsprozessen auf regionaler Ebene zu erhalten.

Tab. 1: Bewertungskriterien für die Partizipationsprozesse

<i>Kriterium</i>	<i>Dimension</i>
Transparenz	Teilnehmerauswahl
	Verfahrenstransparenz
Fairness	Teilnehmerauswahl
	Prozessstruktur
Legitimation	Formal/extern
	Subjektive Überzeugungen/intern
Kompetenz	Sachlich
	Entscheidungskompetenz
Effizienz	Positives Verhältnis von Aufwand und Ergebnis

Beide Fallbeispiele waren Teil des Forschungsvorhabens *Stadt 2030* des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), in dem Leitbilder für die Entwicklung der Städte und Regionen erarbeitet wurden, deren Perspektive über drei Jahrzehnte reicht. Der Ideenwettbewerb *Stadt 2030* wurde im Frühjahr 2000 vom BMBF ausgeschrieben. Aus den eingereichten Ideenskizzen wurden 21 Projekte für die weitere Förderung im Rahmen des Forschungsvorhabens ausgewählt. Die ausgewählten Projekte erhielten die Möglichkeit, über 18 Monate (gefördert durch das BMBF), ihr Leitbild auszuarbeiten.¹

Verschiedene Projekte im Forschungsvorhaben *Stadt 2030* stellten Fragen zukünftiger Möglichkeiten von Kommunikation und Bürgerbeteiligung in den Mittelpunkt ihrer Arbeit. Im Themenfeld Regionalisierung,² zu dem auch das Projekt *Städteregion Ruhr*

¹ Für ausführlichere Informationen zu *Stadt 2030* und insbesondere zum Projekt *Städteregion Ruhr 2030* vgl. Petzinger in diesem Band.

² Durch das Deutsche Institut für Urbanistik wurden die Projekte in die Themenbereiche Regionalisierung, Integration und Identität eingeordnet.

2030 gehörte, welches in den Leitbildprozess vorrangig eine Expertenöffentlichkeit einbezog, war dies vor allem das Projekt *STADT+UM+LAND 2030 Region Braunschweig* mit seinem Bürgergutachten. Es wurde daher neben der Städteregion Ruhr als Fallbeispiel ausgewählt. Grund für die Auswahl der Fallbeispiele aus dem Forschungsverbund *Stadt 2030* war zunächst die persönliche Kenntnis des Vorhabens durch die Mitarbeit im Projekt *Städteregion Ruhr 2030*. Zum anderen bot die Arbeit im Forschungsvorhaben über 18 Monate einen Freiraum, in dem Verfahren der Kommunikation und Beteiligung auf regionaler Ebene erprobt werden konnten.

Die Fallbeispiele

Städteregion Ruhr 2030

Für das Projekt *Städteregion Ruhr 2030* haben sich die Städte Duisburg, Mülheim an der Ruhr, Oberhausen, Essen, Gelsenkirchen, Bochum und Dortmund mit der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund zu einem Forschungsverbund zusammengeschlossen. Ziel des Projektes war die Entwicklung eines Leitbildes für die stadtrregionale Emanzipation der Ruhrgebietsstädte. Das Vorhaben startete am 1. November 2001 und lief bis zum 30. April 2003. Im Ergebnis verpflichteten sich die Oberbürgermeister der Städte in einem stadtrregionalen Kontrakt zur weiteren Zusammenarbeit.

Die Partizipation im Projekt *Städteregion Ruhr 2030* war vorrangig als Experten- und Elitenbeteiligung konzipiert. Die Ankerveranstaltungen richteten sich vor allem an eine Expertenöffentlichkeit (vgl. Bremer; Petzinger 2001: 41). Grund für diese Zurückhaltung war die Auffassung, dass eine unstrukturierte Öffentlichkeitsbeteiligung einem Leitbildvorhaben abträglich sein kann. Um dennoch eine Mitwirkung der Öffentlichkeit an der inhaltlichen Gestaltung des Leitbildes zu ermöglichen, sollten neben den Ankerveranstaltungen Begleitveranstaltungen stattfinden, von verschiedenen Akteuren – wie Parteien, Vereinen, Bürgergruppen, Schulen usw. – aus eigener Kraft durchgeführt (vgl. Fakultät Raumplanung 2002: 41). Mit einem öffentlichen Aufruf zu Projektbeginn sollten diese Akteure zur Mitwirkung gewonnen werden. Partizipation wurde von Projektseite also als Holschuld der Akteure verstanden. Verschiedene Gruppen, wie beispielsweise das Frauennetzwerk Ruhrgebiet und die Landesarbeitsgemeinschaft Lokale Agenda 21 NRW (LAG 21), konnten denn auch für eine Mitwirkung im Rahmen der abschließend durchgeführten Leitbildmesse gewonnen werden. Der Beteiligungsprozess dieser beiden Gruppen wurde im Rahmen der Studie vertiefend untersucht.

STADT+UM+LAND 2030 Region Braunschweig

Im Braunschweiger Projekt arbeitete der Zweckverband Großraum Braunschweig (ZGB) als Initiator mit dem Büro KoRiS Hannover sowie vier universitären Forschungsinstituten zusammen. Die fünf Forschungspartner übernahmen die Bearbeitung verschiedener Themengebiete, KoRiS war darüber hinaus für die Organisation des gesamten Prozesses zuständig. Ziel des Projektes war die Vorbereitung der Neuaufstellung des Regionalen Raumordnungsprogramms (RRÖP). Um Politik und stadtrregionale Akteure für die Probleme der demografischen Entwicklung zu sensibilisieren, sollte ein breiter stadtrregionaler Dialog angestoßen werden. Das Forschungsprojekt startete am 1. April 2002 und endete am 30. September 2003.

Der Gesamtprozess war von vornherein als Dialog- und Partizipationsprozess konzipiert. Kernstück waren drei Dialogstränge (vgl. ZGB; KoRiS 2002):

- Der Expertendialog umfasste vier Expertenworkshops, die der inhaltlichen Vertiefung der Forschungsthemen und dem Austausch mit externen Experten dienten.
- Der stadt-regionale Dialog umfasste neben verschiedenen Verbänden und Vereinen vor allem Vertreter aus Politik und Verwaltung der Städte und Gemeinden des Verbandsgebiets. Er setzte sich aus Zukunftskonferenz, Arbeitskreisen und Bilanzworkshop zusammen. Dieser Dialogstrang diente zudem der Verknüpfung aller drei Dialogstränge.
- Im Bürgerdialog erarbeiteten ca. 100 im Zufallsverfahren ausgewählte Bürger der Region im Rahmen eines Bürgergutachtens ein Leitbild für die Region Braunschweig im Jahr 2030.

Im Dezember 2003 beschloss die Verbandsversammlung des ZGB, die Ergebnisse des Forschungsprojektes in das neue RROP und den nächsten Nahverkehrsplan aufzunehmen.

Die Partizipationsprozesse in den Fallbeispielen

Für die vorliegende Untersuchung wird Partizipation als Oberbegriff zu Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung definiert. Öffentlichkeitsbeteiligung meint dabei vorrangig die Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure – z.B. Gewerkschaften, Unternehmen, Vereine, Verbände, Bürgerinitiativen –, also die Einbeziehung der organisierten Öffentlichkeit. Bürgerbeteiligung ist Teil der Öffentlichkeitsbeteiligung, bezieht aber die unorganisierte Öffentlichkeit, d. h. die einzelne Bürgerin, den einzelnen Bürger aktiv ein.

Im Projekt *STADT+UM+LAND 2030 Region Braunschweig* hatte Partizipation einen sehr hohen Stellenwert, da der gesamte Prozess primär als Dialog- und Beteiligungsprozess angelegt war. Bei *Städteregion Ruhr 2030* dagegen war Partizipation nicht vorrangiges Ziel, das Projekt war eher ein Neubeginn in Sachen Selbstorganisation – was im Projektverlauf die meisten Ressourcen band. Zwar waren auch hier Kommunikation und Dialog wichtige Ziele, aber eher in und zwischen den acht städtischen Verwaltungen als nach außen. Partizipation als Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung hatte somit einen relativ geringen Stellenwert – eine Öffentlichkeitsbeteiligung in Form der ursprünglich geplanten Begleitveranstaltungen fand kaum statt.³ Einen hohen Stellenwert genoss dagegen die als strategische Partizipation angedachte Experten- und Elitenbeteiligung.

Die Partizipation in den beiden Projekten verfolgte unterschiedliche Ziele. Im Projekt *STADT+UM+LAND 2030 Region Braunschweig* stand die Legitimation unpopulärer Entscheidungen, wie sie durch die demografische Entwicklung notwendig werden, gegenüber Politik und Bevölkerung im Vordergrund. Dementsprechend war die direkte Einbeziehung von Bürgern sowie die Repräsentativität der Teilnehmenden von großer Bedeutung. Dagegen ging es den Verantwortlichen von *Städteregion Ruhr 2030* vorrangig um die Aktivierung von regionalen Akteuren zur Beteiligung an der Umsetzung der beschlossenen Leitprojekte. Folglich wurde Partizipation als Beteiligung von Experten und regionalen Eliten verstanden, eine Beteiligung der regionalen Bevölkerung war zwar nicht ausgeschlossen, aber auch nicht explizit vorgesehen.

³ Neben der Beteiligung einiger Gruppen im Rahmen der Leitbildmesse fanden als Begleitveranstaltungen einige kleinere Aktionen wie z.B. ein Foto- und Schreibwettbewerb und Kunstunterricht zum Thema an verschiedenen Schulen der Region statt.

Die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Begleitveranstaltungen im Projekt *Städteregion Ruhr 2030* werden von Projektvertretern denn auch mehrfach als irrelevant für den Projekterfolg und die Ergebnisse des Projekts bezeichnet; sie hätten allerdings eine Atmosphäre für die Kooperation geschaffen und darüber hinaus der Information über das Projekt gedient sowie Akzeptanz für dessen Ergebnisse geschaffen. Ein messbares Ergebnis der Partizipation ist allerdings die Aufnahme des Ziels der Geschlechtergerechtigkeit in den stadtreionalen Kontrakt. Dieses Ergebnis ist auf die intensive Lobbyarbeit der engagierten Frauen des Frauennetzwerks Ruhrgebiet und der Gleichstellungsbeauftragten der acht Städte zurückzuführen.

Aus dem Projekt *STADT+UM+LAND 2030 Region Braunschweig* liegen aus den drei Dialogsträngen drei inhaltlich ähnliche, am Leitbild der Nachhaltigkeit orientierte Leitbilder vor. Der Einfluss des Bürgerleitbilds als Ergebnis des Bürgergutachtens (vgl. ZGB; KoRiS 2003) auf die Gesamtergebnisse des Vorhabens ist nur schwer abschätzbar, da kein gemeinsames Leitbild aus allen drei Dialogsträngen vorliegt. Über die rein inhaltlichen Ergebnisse hinaus wurde nach Einschätzung der begleitenden Wissenschaftler durch den intensiven Kommunikationsprozess während der Projektlaufzeit die Grundlage für einen dauerhaften regionalen Dialogprozess geschaffen. Ob und wie dieser Dialog fortgeführt wird, ist aber derzeit noch unklar.

In beiden Regionen ist durch die Beteiligung am Projekt Interesse an der regionalen Entwicklung sowie die Bereitschaft entstanden, diese Entwicklung weiter mitzugestalten. Dieses Potenzial wird bisher nicht genutzt. Der fehlende Folgeprozess und mangelnde Informationen über den Fortgang der interkommunalen und regionalen Kooperation werden sowohl von den Bürgergutachtern aus der Region Braunschweig als auch von den Beteiligten aus Frauennetzwerk und Lokaler Agenda 21 in der Städteregion Ruhr beklagt. Hier besteht die Gefahr, dass die Partizipation im Nachhinein als Alibi bewertet wird.

Im Partizipationsprozess beider Projekte tauchten verschiedene Schwierigkeiten auf. Im Projekt *Städteregion Ruhr 2030* bestand eine der Schwierigkeiten in der mangelnden Einbindung der Beteiligung in den Gesamtprozess. Dies ist darauf zurückzuführen, dass eine Öffentlichkeits- oder Bürgerbeteiligung nicht explizit vorgesehen war und daher weder eine entsprechende Struktur noch (personelle) Ressourcen vorhanden waren. Die Ansprache verschiedener Akteure und Gruppen erfolgte eher zufällig, da auch hierfür kein Konzept existierte. Somit fehlte die Kontinuität in der Beteiligung – schon während der Projektlaufzeit, besonders aber nach dem offiziellen Ende des Forschungsvorhabens.

Andere Schwierigkeiten ergaben sich im Projekt *STADT+UM+LAND 2030 Region Braunschweig*. Die Verknüpfung der drei Dialogstränge und damit die Erarbeitung eines gemeinsamen Leitbildes ist nicht im gewünschten Maße gelungen. Daneben war die Motivierung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht immer einfach. Für das Bürgergutachten werden hier neben der relativ bürgerfernen regionalen Ebene und dem abstrakten Thema vor allem die geringe Aufwandsentschädigung, der hohe Zeitaufwand für die Teilnahme sowie Schwierigkeiten bei der Erreichbarkeit des Veranstaltungsortes als Gründe genannt. Im stadtreionalen Dialog gab es insbesondere von Seiten der Kommunen starke Vorbehalte gegen das Thema demografische Entwicklung, was die Teilnahmemotivation nicht eben erhöhte. Obwohl vor allem den Bürgergutachtern eine weitere Information und Beteiligung versprochen wurde, fehlt bis heute ein entsprechender Folgeprozess.

In beiden Projekten traten ähnliche Probleme mit der Komplexität von Thematik und Prozess auf. Diese ergab sich bei *Städteregion Ruhr 2030* hauptsächlich aus der offenen Themenstellung und den vielen verschiedenen Beteiligten bei neun gleichberechtigten Forschungspartnern. Im Braunschweiger Projekt waren es die vielen Facetten des Themas „Demografische Entwicklung“, die bearbeitet wurden, und die Prozessstruktur mit drei verschiedenen Dialogsäulen, die die Komplexität ausmachten. Aufgrund dieser Komplexität gestaltete sich der Informationsfluss in beiden Projekten schwierig. Die Transparenz nach außen über Inhalte und Ziel der Vorhaben war kaum gegeben. Ein großes Problem in diesem Zusammenhang war und ist in beiden Regionen die fehlende regionale Öffentlichkeit, was die Öffentlichkeitsarbeit und damit auch eine Aktivierung zur Beteiligung erschwerte. Die Gründe dafür sind allerdings unterschiedlich: Während Braunschweig keine gewachsene Region ist und daher kaum ein Regionalbewusstsein bei der Bevölkerung existiert, gibt es im Ruhrgebiet ein starkes Regionalbewusstsein. In der Medienlandschaft ist allerdings nur eine sehr einseitige, wenig politische regionale Berichterstattung für das gesamte Ruhrgebiet bzw. die Städteregion Ruhr vorhanden.⁴

Die Gesamtbewertung des Partizipationsprozesses in beiden Projekten fällt unterschiedlich aus. Während der Beteiligungsprozess von *Städteregion Ruhr 2030* den Bewertungskriterien (vgl. Tabelle 1) insgesamt kaum genügt, ist der Partizipationsprozess von *STADT+UM+LAND 2030 Region Braunschweig* insgesamt positiv zu bewerten, wobei die Bewertungen für das Bürgergutachten noch etwas positiver sind als für den Prozess insgesamt.

Empfehlungen für ein Partizipationskonzept

Insgesamt scheinen auf regionaler Ebene insbesondere Öffentlichkeitsarbeit und die Transparenz regionaler Entwicklungsprozesse nach außen von größter Wichtigkeit zu sein und gleichzeitig die größten Schwierigkeiten zu bereiten. Dies wird von den befragten Wissenschaftlern und Kommunalvertretern bestätigt. Die Befragten aus den beteiligten gesellschaftlichen Gruppen und aus dem Bürgergutachten wünschen sich ebenfalls mehr Öffentlichkeitsarbeit und halten eine stärkere Transparenz regionaler Prozesse für notwendig. Grundlage für eine effiziente Öffentlichkeitsarbeit auf regionaler Ebene ist allerdings eine regionale Öffentlichkeit, die in vielen Regionen erst geschaffen werden muss. Eine Beteiligung aller an allem ist – wie auf kommunaler Ebene auch – schwierig und oft auch nicht sinnvoll. Gerade bei abstrakten und komplexen Themen, wie sie für die regionale Ebene typisch sind, sind Aufwand und Nutzen genau abzuwägen. Der mögliche Nutzen von Partizipation für Planung und Politik – schnellere und bessere Umsetzung regionaler Ziele, Schaffung von Akzeptanz sowie Transparenz der Entscheidungsprozesse – muss allerdings verstärkt kommuniziert werden, um die Verantwortlichen von den Vorteilen einer möglichst breiten Beteiligung zu überzeugen. Wichtig ist eine Kontinuität der Beteiligung, d.h. ein Gesamtkonzept für Partizipation, in dem geklärt wird, wer wann und wie informiert und einbezogen wird. Dabei sollten auch die Grenzen der Partizipation – z.B. rechtliche Zwänge oder thematische Beschränkungen – festgelegt werden. Unabdingbar ist es, die Ziele und die Verwendung der Ergebnisse der Partizipation vorher abzuklären und zu kommunizieren, da sonst die Gefahr besteht, dass die Beteiligung als Alibi verstanden wird. Die Dialogstränge, wie sie in der Region Braunschweig entwickelt wurden, scheinen sinnvoll, um alle Gruppen

⁴ So wurde über die Unterzeichnung des stadtregionalen Kontrakts durch die Oberbürgermeister der acht Städte, die in Bochum stattfand, lediglich in der Bochumer Lokalausgabe der WAZ (Westdeutsche Allgemeine Zeitung) berichtet. Bei anderen öffentlichen Veranstaltungen des Projekts war das ähnlich.

mit ihrer jeweiligen Sicht der Dinge und ihrem speziellen Wissen einzubeziehen und zu Wort kommen zu lassen. Wichtig ist allerdings eine effizientere Verknüpfung der Dialoge. Insgesamt sind neben der Bereitschaft der Verantwortlichen zur Beteiligung der Öffentlichkeit eine Struktur für Partizipation und entsprechende – finanzielle und personelle – Ressourcen notwendig.

Ausgehend von diesen Schlussfolgerungen wurde versucht, Bausteine für ein Partizipationskonzept für die regionale Ebene zu entwickeln. Dieses ist je nach regionalen Gegebenheiten – Größe der Region, Einwohnerzahl, Verwaltungsstruktur usw. – zu modifizieren. Regionale Öffentlichkeit erscheint dabei sowohl als Grundlage einer erfolgreichen Partizipation wie als deren Ergebnis. Als Kern regionaler Partizipation und Instrument der Politikberatung wird daher eine Art Regionalforum vorgeschlagen. Es bildet den Rahmen für einen breiten stadtreionalen Dialog und dient der Schaffung regionaler Öffentlichkeit, indem es einen Diskurs anstößt und durch öffentliche Diskussion regionaler Fragestellungen regionale Politik transparent macht. Das Regionalforum sollte sich aus Experten, regionalen Eliten und Vertretern der organisierten Öffentlichkeit zusammensetzen. Zusammensetzung, Institutionalisierungsgrad und Anbindung an bestehende Institutionen/Organisationen sind regionsspezifisch zu entwickeln. Experten und Bürger sollten punktuell und themenspezifisch in regionale Fragestellungen eingebunden werden. Die direkte Bürgerbeteiligung sollte sich dabei auf möglichst konkrete Themen, die eine Verbindung zur Alltagswelt der Menschen aufweisen, beziehen. Entscheidungen über die regionale Entwicklung sind weiterhin von Verwaltung und Politik zu treffen. Die Organisation der regionalen Zusammenarbeit ist dabei je nach Region formell als Verbandsversammlung oder Regionalparlament oder informell als Beirat, Arbeitsgruppe o. ä. denkbar.

Wie auf kommunaler Ebene, gilt auch für die regionale Ebene: Lippenbekenntnisse für Partizipation genügen nicht. Partizipation muss gewollt und entsprechend unterstützt und gefördert werden, wenn sie erfolgreich stattfinden soll.

Literatur

- Bremer, S.; Petzinger, T. (2001): Städteregion Ruhr 2030: Leitbildentwicklung im regionalen Dialog. In: Mettler-von Meibom, B.; Steger, U. (Hrsg.): Elitenkooperation in der Region. Neue Wege an der Ruhr. Essen, 113-118.
- Davy, B.; Petzinger, T.; Kanafa, K. (2003): Städteregion Ruhr 2030. Gemeinsamer Projektbericht (CD-ROM). Dortmund.
- Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund (Hrsg.) (2002): Städte im Ruhrgebiet 2030: Drehbuch für einen Leitbildprozess. Dortmund. = Arbeitspapier 178 des Instituts für Raumplanung der Universität Dortmund.
- Zweckverband Großraum Braunschweig (ZGB); KoRiS – Kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung (2002): Vorhabensbeschreibung. Beiträge zu STADT+UM+LAND 2030. Heft 2/April 2002. Braunschweig.
- Zweckverband Großraum Braunschweig (ZGB); KoRiS – Kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung (2003): Bürgergutachten. Beiträge zu STADT+UM+LAND 2030 Region Braunschweig. Heft 5/Juli 2003. Braunschweig.
- Zweckverband Großraum Braunschweig (ZGB); KoRiS – Kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung (2004): Leitbilder für eine Stadtregion im demographischen Wandel. Gesamtergebnisse des interdisziplinären Forschungsvorhabens. Beiträge zu STADT+UM+LAND 2030 Region Braunschweig. Heft 8. Braunschweig.

Kamilla Kanafa

Die Neunte Stadt. Ideen für polyrationale Kooperation

Die Idee für polyrationale Kooperation basiert auf wissenschaftlichen Ergebnissen des Forschungsvorhabens *Städteregion Ruhr 2030*¹, die ausführlich in der Buchveröffentlichung von Benjamin Davy „Die Neunte Stadt. Wilde Grenzen und die Städteregion Ruhr“ (2004) dargestellt sind. Ausgehend von der Fragestellung, unter welchen Bedingungen eine Kooperation zwischen eigensinnigen Akteuren wahrscheinlicher wird, wurde im Rahmen des Forschungsvorhabens die Idee der polyrationalen Kooperation formuliert und unter dem Namen die *Neunte Stadt* vorgestellt.² Sie ist eine Weiterentwicklung der Theorie der rationalen Kooperation, bei der Ansätze der Theorie der Poly-rationalität, der Gerechtigkeitstheorie und der Verhandlungs- und Vertragstheorie eingeflossen sind. Der vorliegende Beitrag greift die Idee der *Neunten Stadt* auf, mit der räumliche und soziale Situationen aus einer neuen – polyrationalen – Perspektive betrachtet werden können. Bei der *Neunten Stadt* als räumlichem Phänomen in der Städteregion Ruhr steht Vielfalt und der konventionale Grenzbegriff im Vordergrund. Die Überlegungen zur Kooperation als Rationalitätsdilemma knüpfen an die Theorie der Poly-rationalität an, die sowohl für die Analyse als auch für die Inszenierung von Kooperationssituationen eine wichtige Rolle spielt. Vor diesem Hintergrund wird am Beispiel der Diskussionen über die Regionalplanung im Ruhrgebiet der Ansatz polyrationaler Analyse von sozialen Situationen erprobt. Welche neuen Erkenntnisse über stadtre-gionale Kooperation die polyrationale Perspektive bietet und wie sie sich für die Insze-nierung erfolgreicher Kooperationen nutzen lassen, sind dabei die leitenden Fragen.

Die Neunte Stadt – ein räumliches Phänomen der Städteregion Ruhr

Im Forschungsvorhaben *Städteregion Ruhr 2030* wurden zwei Lesarten der *Neunten Stadt* etabliert. Neben der polyrationalen Kooperation als erster Lesart beschreibt die *Neunte Stadt* das räumliche Phänomen, dass auf dem Gebiet der acht Städte der Städteregion Ruhr eine weitere Stadt verborgen ist. Ob in Kooperationssituationen oder bei der Betrachtung von Räumen der Städteregion Ruhr, die Bereitschaft zum flexiblen Umgang mit Grenzen und zur Auseinandersetzung mit Vielfalt ist eine wichtige Voraussetzung, die *Neunte Stadt* zu finden.

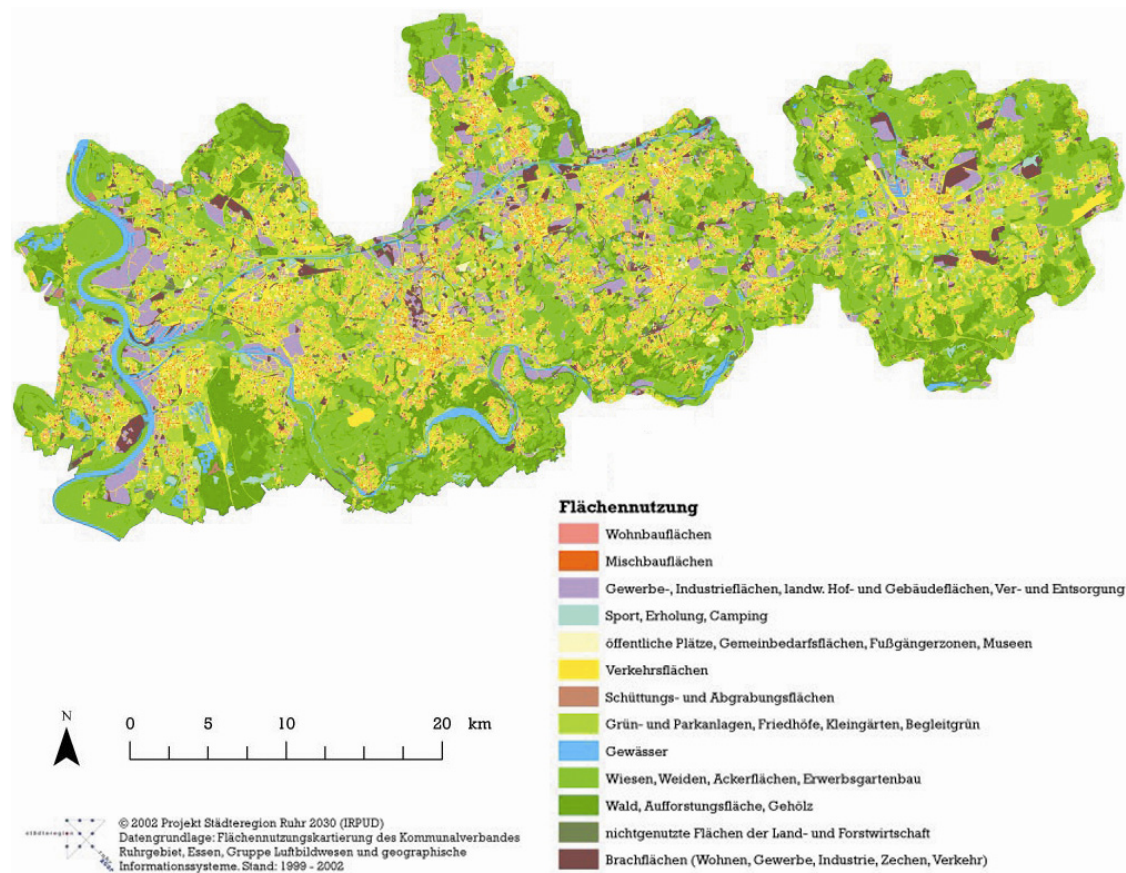
Die Städteregion Ruhr nimmt vielfältige Formen an. In der kartographischen Darstellung der Flächennutzung werden diese in den zahlreichen Räumen und ihren unterschiedlichen Funktionen sichtbar (vgl. Abb. 1). Erscheinen sie auf den ersten Blick als ein Wirrwarr aus Verkehrs- und Siedlungsflächen, Grün- und Erholungsflächen oder Industrie- und Gewerbegebieten, können wir bei näherer Betrachtung eine spezifische Nutzungsordnung herauslesen, die im Zuge unterschiedlicher Entwicklungen – wie formeller Planung, informeller Absprachen oder geduldeter Landnahmen – gewachsen ist. Gerade wegen der unterschiedlichen Ansprüche und Bedürfnisse an den Raum ist

¹ Zur „Städteregion Ruhr 2030“ siehe die Beiträge von T. Petzinger und D. Zschocke in diesem Band.

² Den Ausgangspunkt für den vorliegenden Beitrag bildet die von Benjamin Davy entwickelte Idee der polyrationalen Kooperation. Am Beispiel der Diskussion über Regionalplanung im Ruhrgebiet wird der Frage nachgegangen, welche neuen Erkenntnisse für die Analyse und Inszenierung regionaler Abstimmungsprozesse die Idee der polyrationalen Kooperation und hier insbesondere die polyrationale Analyse bieten.

ein Neben- und Miteinander unterschiedlicher Raumnutzungen möglich, das freilich nicht ohne ein stetes Austragen und Aushalten von Konflikten entsteht.

Abb. 1: Darstellung der Flächennutzung in der Städteregion Ruhr 2030

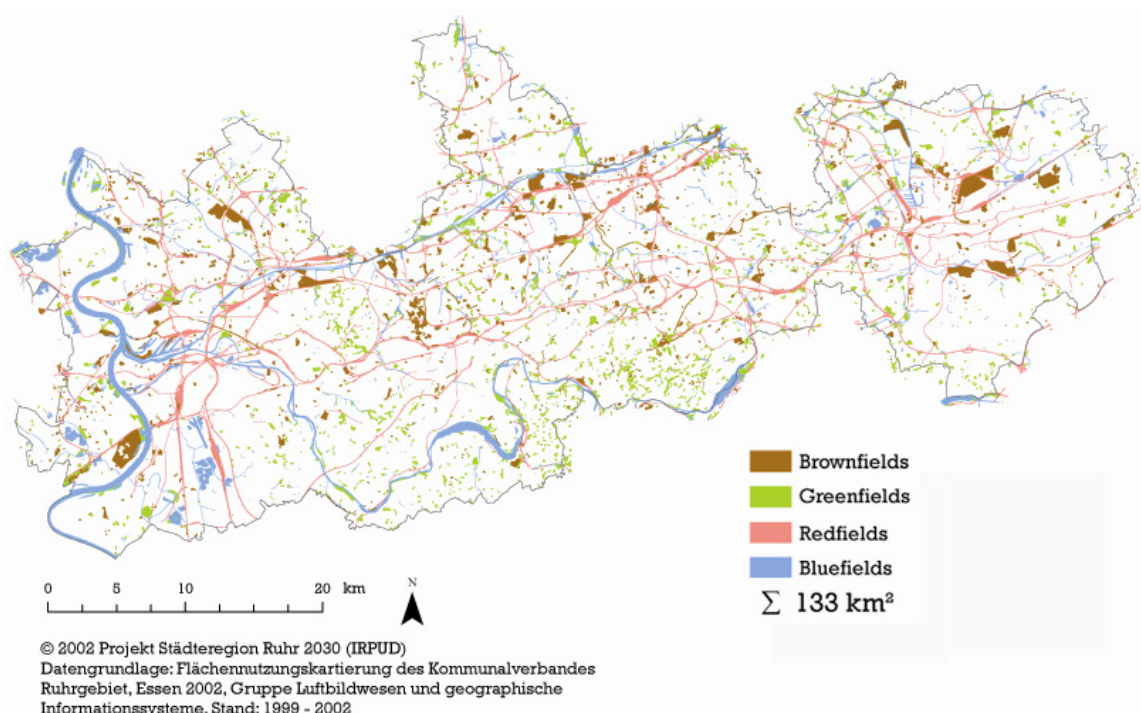


Quelle: Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund, © 2004

Datenquelle: Flächennutzungskartierung des Kommunalverbandes Ruhrgebiet, Essen, Gruppe Luftbildwesen und geographische Informationssysteme, Stand 1999–2002. Bearbeitung Andreas Schulze Bäing.

Wer auf dieser Karte die *Neunte Stadt* finden möchte, darf die Legende nicht beachten, sondern muss nach Teilräumen, Resträumen oder ungenutzten Räumen suchen, die – in ihrem städtischen Kontext betrachtet – keine Funktionen besitzen. Eine Funktion erhalten diese Räume erst dann, wenn ihre Betrachter die politisch-administrativen Grenzen und die herkömmlichen Nutzungs- und Bewertungskategorien vernachlässigen. „Es sind Flächen, deren eigentliche – stadtrregionale – Bedeutung erst sichtbar wird, wenn man die Grenzen zwischen den acht Städten vernachlässigt. Industrielle und agrarische Brachflächen, regional bedeutsame Verkehrswege, grenzüberschreitende Gewässer und Wasserwege sind die *brownfields*, *greenfields*, *redfields* der Städteregion Ruhr“ (Davy 2004, 256; vgl. Abb. 2). Der flexible Umgang mit Grenzen ermöglicht eine Inwertsetzung dieser Flächen: Die Teilstücke der B1 werden sodann zum stadtrregionalen Boulevard (Koch; Sander; Wachten 2002), die schwer zugänglichen, kaum nutzbaren Grünstreifen zwischen dem Rhein-Herne-Kanal und der Emscher werden zu *long island* der Städteregion Ruhr (Fakultät Raumplanung 2002) und die stadtrregionalen Brachflächen werden zu Standortpotenzialen der Superlative. Die *brownfields*, *greenfields*, *bluefields* und *redfields* der Städteregion Ruhr ergeben zusammengekommen eine Fläche von ca. 133 qkm – fast so groß wie die Stadt Bochum.

Abb. 2: Flächen der Neunten Stadt



Quelle: Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund, © 2004

Datenquelle: Flächennutzungskartierung des Kommunalverbandes Ruhrgebiet, Essen, Gruppe Luftbildwesen und geographische Informationssysteme, Stand 1999–2002.

Bearbeitung Andreas Schulze Bäing.

Kooperation und Eigensinn war das Motto der Ruhrgebietsstädte bei der Ausgestaltung ihres stadtreionalen Raums. Stadtreionale Kooperation jenseits von Institutionenbildung bietet den Beteiligten große Chancen, stellt sie aber zugleich vor große Herausforderungen: Nun liegt es in ihrer Hand, die Möglichkeiten der stadtreionalen Kooperation zu entdecken und auf eine Weise zu nutzen, die den Interessen, den Vorstellungen und Bedürfnissen jeder einzelnen Stadt entsprechen. Kooperation ist kein altruistischer Akt, sondern ein Weg zur Befriedigung eigener Bedürfnisse (Davy 2004: 92-95). Nach der Theorie der Rationalen Kooperation motiviert der Egoismus zur Kooperation. Rational handelnde Akteure wollen ihren Nutzen maximieren und die meisten Punkte, das größte Tortenstück oder die Gewerbeinvestition bekommen. Ändern sich die Präferenzen, weil die Beteiligten lieber bunte Karten erhalten möchten, Waffeln mehr als Torten mögen oder der Gewerbeansiedlung einen Regionalpark vorziehen, kommt es zu Verwirrung. Die Theorie der Rationalen Kooperation, die von *einer* Rationalität ausgeht, wurde daher weiterentwickelt, um Kooperation unter der Bedingung verschiedener Nützlichkeitsvorstellungen (Bedürfnisse) zu verstehen. Stellt der Egoismus die Motivationsquelle zur Nutzenmaximierung (Bedürfnisbefriedigung) dar, wirkt sich der Eigensinn auf die Gestaltung der Nützlichkeitsvorstellungen (Bedürfnisse) aus. Der Eigensinn führt also für Kooperation die Bedingung der Polyrationalität ein (Davy 2004: 140-141).

Der polyrationale Perspektivenwechsel

Die Theorie der Polyrationalität geht auf Arbeiten von Mary Douglas zurück und wird generell als *Cultural Theory*³ bezeichnet (u. a. Douglas 1966, Douglas 1992). Sie beschreibt die *Rationalität* als soziales System, das durch äußere und innere Grenzen bestimmt ist. Daher kann der Begriff Rationalität auch mit Weltbild, Kultur, Identität, Mythos oder Eigensinn beschrieben werden (Davy 2004: 143). Vier Rationalitätstypen⁴ modellieren die soziale Wirklichkeit: Hierarchie, Gemeinschaft, Individualismus und Fatalismus.

Die Hierarchie (*hierarchist*) orientiert sich an den Prinzipien Ordnung und Kontrolle. Sie ist bestimmt durch hierarchischen Aufbau, Arbeitsabläufe und Zuständigkeiten, die durch Gesetze, Verordnungen und Richtlinien klar definiert sind. Mechanismen der Kontrolle und drohende Sanktionen sollen das Einhalten der Vorschriften gewährleisten.

Die Gemeinschaft (*egalitarian*) hebt die Prinzipien Gruppenbildung und Solidarität hervor. Der ausgeprägte Glaube an die gemeinsame Sache, die Identifikation mit gemeinsamen Problemen und Zielen schaffen einen starken Zusammenhalt in der Gruppe. Alle haben die gleichen Rechte und Pflichten, alle verfügen über die gleichen Entscheidungskompetenzen.

Der Individualismus (*individualist*) unterstreicht die Prinzipien Eigenverantwortlichkeit und Wettbewerb. Die Freiheit ist für die Individualisten das höchste Gut, wofür auch Risiken und mögliche Gefahren in Kauf genommen werden. Regulierungen akzeptiert die individualistische Rationalität nur insofern, als sie den Wettbewerb fördern.

Der Fatalismus (*fatalist*) ist in dem Modell die passive Rationalität. Gelassenheit und Gleichgültigkeit sind seine Prinzipien, Hinnehmen, Abwarten, Schweigen seine typischen Reaktionen (Davy 2004: 143-145, Thompson 2003: 18-20).

Welche Hilfestellung bietet die Theorie der Polyrationalität für die Betrachtung von Kooperation? Sie erlaubt, die Komplexität der sozialen Situationen zu reduzieren, um sie einer strukturierten Betrachtung zu unterziehen.⁵ Gleichzeitig entspricht sie der Bedingung der Vielfalt in sozialen Situationen, da sie die beiden bekannten Rationalitätstypen „Hierarchie“ und „Markt“ (Individualismus) um die zwei Rationalitätstypen „Gemeinschaft“ und „Fatalismus“ ergänzt. Die Theorie der Polyrationalität geht dabei davon aus, dass in jeder sozialen Situation alle vier Rationalitäten auftreten und dass jede der Rationalitäten, „(...) trotz untereinander herrschender Rivalität (jede von ihnen versucht unaufhörlich, sich auf Kosten der anderen zu vergrößern), nicht ohne die andere funktionieren kann“ (Thompson 2003: 19). So benötigen die Märkte irgendeine Form von Autorität wie Gesetze und Verordnungen, um Verträge durchsetzen zu können. Die Gemeinschaft benötigt die Auswüchse von Hierarchie und Markt, um sich von ihnen mit den Prinzipien der Gleichberechtigung und Solidarität abgrenzen zu können. Und die Fatalisten brauchen alle drei Gruppen, da sie über ihr Leben bestimmen und sie von den Entscheidungen ausschließen (Davy 2004: 151).

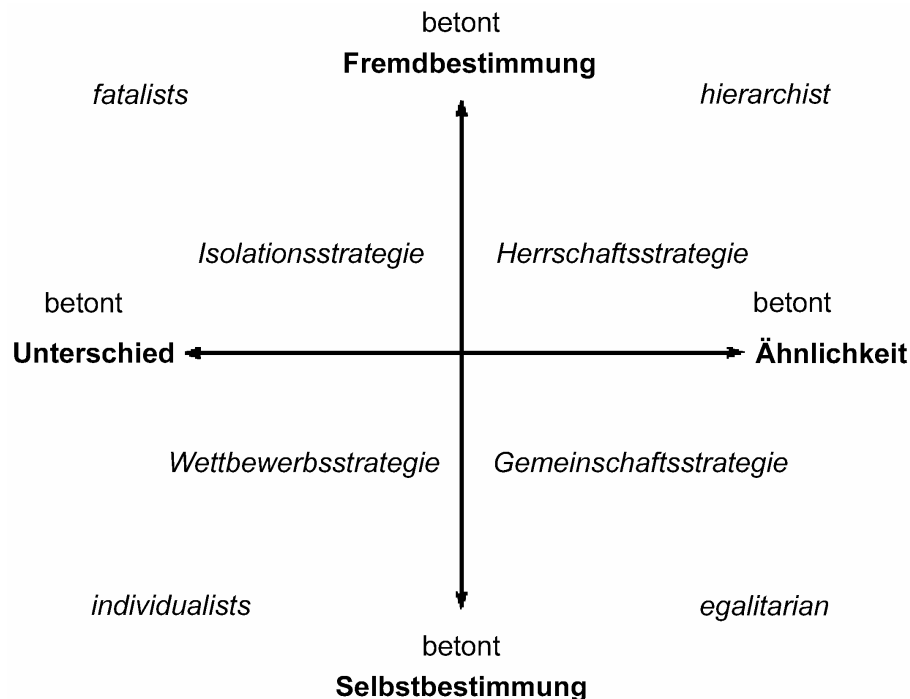
³ Cultural Theory ist die Theorie der sozio-kulturellen Viabilität, die auf der von Mary Douglas entwickelten vierfachen Typologie sozialer Solidaritäten basiert. Die Schreibweise mit Großbuchstaben dient der Unterscheidung von anderen Theorien, die Kultur zum Gegenstand haben (Thompson 2003: 18).

⁴ Thompson spricht hier auch von vier Typen sozialer Solidarität, die sich durch spezifische soziale Arrangements auszeichnen (Thompson 2003: 18).

⁵ Im Zentrum der Cultural Theory steht ein Unmöglichkeitstheorem: „(...) es gibt diese vier und nur diese vier Solidaritäten (...)“ (Thompson 2003: 19).

Menschen nehmen soziale Situationen wahr und reagieren auf sie. Die Rationalitäten wirken in dem Prozess wie eine Art Filter, indem sie die Wahrnehmung und das Handeln der Menschen strukturieren (Davy 2004: 146). Während z.B. die hierarchische Rationalität eher Ähnlichkeiten wahrnimmt – ein Territorium, gleiche Aufgaben, gemeinsamer Haushalt etc. –, nimmt die individualistische Rationalität eher Unterschiede wahr. Hinter dem fremdbestimmten Verhalten der *hierarchists* stehen Gesetze, Verordnungen oder Richtlinien. Die *individualists* richten ihr Verhalten eher nach ihren eigenen Regeln (vgl. Abb. 3).

Abb. 3: Typologie der Grenzstrategien



Quelle: Davy (2004: 148)

Mit Hilfe der polyrationalen Betrachtung können also Prinzipien und Strategien der Rationalitäten identifiziert werden. Der Theorie zufolge können beständige, also dauerhafte Kooperationssituationen nur dann entstehen, wenn alle vier Rationalitäten ihre Belange erfüllt sehen. Allerdings sind solche beständigen Situationen nicht als (Dauer)Zustand, sondern als dynamisches Miteinander zu begreifen. Unbeständig werden dagegen soziale Situationen, wenn eine Rationalität dominiert (Unbeständigkeitsprinzip), da die dominierende Rationalität (Polizeistaat, reine Marktwirtschaft, gewaltfreie Kommune) einer „fortwährenden Subversion und Erosion durch andere Rationalitätstypen ausgesetzt“ ist (Davy 2004: 145). Am Beispiel einer polyrationalen Analyse der Diskussion über Regionalplanung im Ruhrgebiet soll das Zusammenspiel der Prinzipien und Strategien der einzelnen Rationalitäten verdeutlicht werden.

Strategien in Kooperationssituationen: Regionalplanung im Ruhrgebiet

Mit der Vorlage des Entwurfs für das „Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen“ im Jahr 2003 erhielt die Diskussion über die Regionalplanung im Ruhrgebiet einen neuen Impuls. Denn neben den Neuerungen zur Einführung Regionaler Flä-

chennutzungspläne im Landesplanungsrecht sah der Gesetzentwurf eine Reform des Kommunalverbandes Ruhrgebiet (KVR) in Regionalverband Ruhr (RVR) vor.⁶ Die Erstellung und die Fortschreibung von Planungs- und Entwicklungskonzepten für das Verbandsgebiet (Masterpläne nach § 6 RVRG) gehörte zu den neuen Pflichtaufgaben des Verbandes. Allerdings konnte man hier nicht von einer Erweiterung regionaler Planungskompetenzen im traditionellen Sinne sprechen, da der RVR bei der Aufstellung und Fortschreibung von regionalen Masterplänen auf die Zusammenarbeit der Mitglieds Körperschaften angewiesen sein sollte. Außerdem handelt es sich bei den Masterplänen um eine Art informeller Planung, die in dem formalisierten Planungssystem – also bei der Aufstellung von Regionalplänen (GEP), Regionalen Flächennutzungsplänen (RFNP) und Bauleitplänen – lediglich Berücksichtigung finden sollte.

Der Gesetzentwurf rief verschiedene Reaktionen hervor, die im Rahmen der öffentlichen Anhörung der Sachverständigen im Landtag Nordrhein-Westfalen am 28. Mai 2003 dokumentiert wurden (Landtag NRW 2003). Der KVR z. B. forderte für das Ruhrgebiet eine „regionale Planung ‚aus einem Guss‘“ (KVR 2003: 6) und sah bei den regionalen Masterplänen (und im Übrigen auch den Regionalen Flächennutzungsplänen) die Gefahr weiterer Zersplitterung der Regionalplanung, da die beiden Instrumente vorrangig die kommunale Planungshoheit berücksichtigen. „Das Ruhrgebiet, das in seiner spezifischen Polyzentrik durch elf selbstbewusste kreisfreie Großstädte und vier Landkreise mit 53 Gemeinden geprägt wird, benötigt eine regionale Institution, die eine ausgewogene, gleichberechtigte Entwicklung aller Kommunen gewährleistet“ (KVR 2003: 6). Daher begrüßte der Verband die Vorschläge zur regionalen Masterplanung als einen ersten und notwendigen Schritt auf dem Weg zur vollständigen Übertragung der Planungszuständigkeit für das Ruhrgebiet auf den RVR, der, mit entsprechenden Befugnissen ausgestattet, das kollektive Interesse im Ruhrgebiet objektiv ermittelt und dieses Interesse notfalls auch gegen den Willen der beteiligten Kommunen durchsetzt.

In dieser Begründung finden sich Prinzipien einer hierarchisch organisierten Regionalplanung wieder. Die Rationalität der *hierarchists* verfolgt eine Strategie der Ordnung und Kontrolle, die durch rechtsverbindliche Festlegungen klare Entscheidungs- und Leitungsstrukturen fördert (Davy 2004: 180). Die Handlungskompetenzen der Akteure sind eindeutig geregelt, wobei für hierarchisch organisierte Regionalplanung wichtig ist, dass die Interessen der Kommunen dem regionalen Interesse untergeordnet und deren Einflussmöglichkeiten durch formelle Verfahren reglementiert sind. Es ist die Überzeugung, dass nur Rechtsvorschriften und verbindliche Verfahren nicht nur eine effektive und effiziente, sondern auch eine für alle Beteiligten gerechte Regionalpolitik und Regionalplanung ermöglichen.

Der Sprecher für das Projekt RFNP im Beirat der *Städteregion Ruhr 2030* begrüßt dagegen vor allem die Initiative zu Regionalen Flächennutzungsplänen als einen guten Weg, interkommunale Kooperation zu fördern. Er weist auf die bis dato etablierten und sehr gut funktionierenden Arbeitsstrukturen, die ohne externe Regularien und vor allem ohne übergeordnete Institutionen auskommen, wie z. B. die Arbeitsgemeinschaft Masterplan Städteregion Ruhr oder die Arbeitsgemeinschaften Regionale Konzepte zum Umgang mit Eingriff und Ausgleich nach Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen (Stadt Gelsenkirchen 2003). Die jeweiligen Kooperationsgemeinschaften kommen mit ihren eigenen Regelungen sehr gut zurecht, die eigenständige und selbstverwaltete Or-

⁶ Das „Gesetz über den Regionalverband Ruhr“ (RVRG) ist ein Artikelgesetz des „Gesetzes zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen“ (ZusammenarbeitG) (Gesetz- und Verordnungsblatt NRW Nr. 6 vom 20. Februar 2004).

ganisation habe sich als tragfähig und sehr erfolgreich erwiesen. Diese Vorstellung, die die Gleichberechtigung aller Beteiligten betont und die Selbstverwaltung der Beteiligten zum Organisationsprinzip erhebt, hat viele Gemeinsamkeiten mit der gemeinschaftlich organisierten Regionalplanung. Sie nutzt Strategien der Gleichheit und Ähnlichkeit (Davy 2004: 180). Für *communitarians* sind daher Symbole gemeinsamer Identität wichtiger als Kontrolle und Sanktionen, hier treten Aushandlungen zwischen gleichberechtigten Akteuren an die Stelle von Gesetzen und Verordnungen.

Auch der Sprecher der Kommunen im Beirat zeigte sich über die Initiative zu RFNP sehr erfreut, da sie die kommunale Selbstverwaltung stärke. Die Kommunen begrüßen daher Instrumente und Verfahren in der Regionalplanung, die „durch die Ablösung verschiedenster Planverfahren im Rahmen der Freiwilligkeit zur Steigerung der Effizienz und Eigenverantwortlichkeit in der räumlichen Planung“ beitragen (Stadt Oberhausen 2003: 2). Das Betonen der kommunalen Handlungsfreiheiten sowie des Wettstreits um die Effizienz und Eigenverantwortlichkeit knüpft an die Rationalität der *individualists* an. Sie betonen ihre Handlungsfreiheit und akzeptieren verordnete Reglements nur, insofern sie der Herstellung fairer Wettbewerbsbedingungen dienen: verlässliche Abmachungen über Zeit, Ort oder Art des Wettstreits. Die Beteiligten wollen aber keine Einmischung in Verlauf der Prozesse oder in seine Ergebnisse (Davy 2004: 177). In unserem Beispiel sind die Kommunen bereit, die Vorgaben zur Bildung von Planungsgemeinschaften – wie das der Gesetzgeber für die RFNP vorgesehen hatte – zu akzeptieren. Doch den Zuschnitt der Planungsgemeinschaften, ihre Arbeitsweise sowie die Arbeitsinhalte wollen sie im Wettbewerb der Ideen für die besten regionalen Lösungen selbst entwickeln.

Viele der Betroffenen ließen sich in der Anhörung von anderen Gemeinden, Vereinigungen oder Gruppen vertreten, entweder weil sie kein Interesse an eigener Stellungnahme zeigten oder weil sie keine Gelegenheit für eine eigene Stellungnahme erhielten. In unserem Modell polyrationaler Analyse werden sie durch *fatalists* abgebildet.

Auf der Suche nach der Neunten Stadt

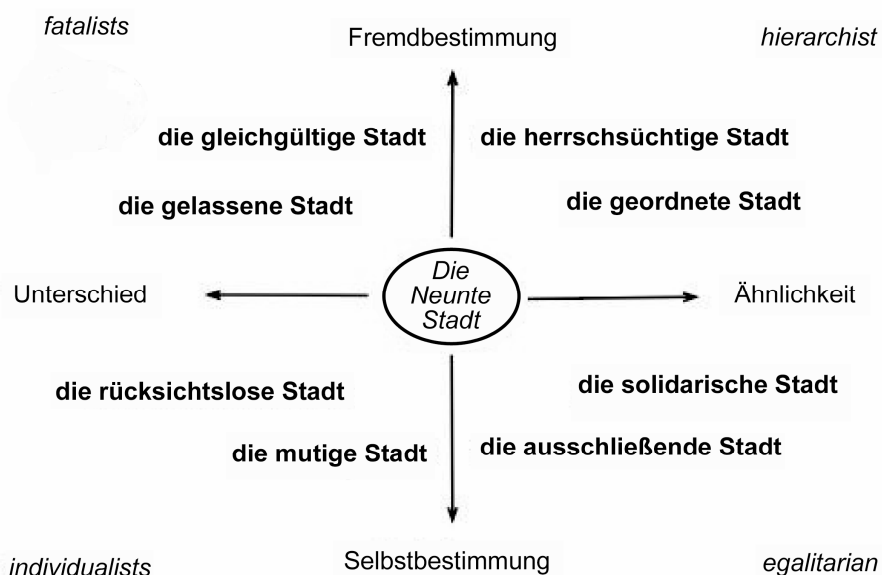
Vom Standpunkt jeder einzelnen Rationalität betrachtet (monorationale Perspektive) sind die Prinzipien aller Akteure richtig und einzig sinnvoll. Sie zeichnen ein positiv konotiertes Bild ihrer selbst: Die *hierarchists* sehen sich als ordnungsliebend und ordnungsstiftend, die *communitarians* als solidarisch, die *individualists* halten sich für mutig und die *fatalists* für gelassen. In der gegenseitigen Betrachtung wirkt die eigene Rationalität wie ein Filter, der beim Blick auf das Andersartige Misstrauen, vielleicht auch Furcht oder gar das Gefühl von Irrationalität erzeugen kann. Den Ordnungs- und Kontrollsinne der hierarchischen Strategie nehmen andere Rationalitäten als herrschsüchtig wahr. Die Solidarität gemeinschaftlicher Strategie wirkt auf die anderen wie eine geschlossene Gesellschaft. Der Mut der individualistischen Strategie wird von anderen Rationalitäten als rücksichtslos empfunden. Und die Gelassenen wirken auf andere Rationalitäten eher gleichgültig. Die Idee der *Neunten Stadt* übersetzt dieses Zusammenspiel der Selbst- und Fremdwahrnehmung der Rationalitäten in eine soziale Situation, in der acht unterschiedliche Stadtbilder zum Vorschein kommen.

Um einander zu verstehen, müssen die Rationalitäten bereit und fähig sein, über die Grenzen des eigenen Weltbildes hinauszuschreiten. Die *Neunte Stadt* beschreibt einen *Raum*, wo die Rationalitäten aufeinander treffen. *Hier* verlieren die alten und gewohnten Ordnungssysteme an Bedeutung und werden neue Ordnungssysteme und neue Regeln verhandelt. *Hier* werden polyrationale Lösungen gefunden. Die Qualität solcher Lösungen äußert sich darin, dass sie allen Rationalitäten Anknüpfungspunkte bieten,

mit ihrer *eigenen* Strategie anzudocken und sie als *eigene* Lösungen zu betrachten. Die erfolgreichen Lösungen der *Neunten Stadt* beinhalten die besten Elemente der jeweiligen Strategie (Davy 2004: 282; vgl. Abb. 4).

Die Idee der Poly rationalen Kooperation entwickelt eine Reihe von Vorschlägen, die das Finden poly rationaler Lösungen in Kooperationsprozessen wahrscheinlicher machen. Kooperation durch „Verhandlung“ und „Vereinbarung“ beschreibt einen geeigneten Rahmen, in dem allen Rationalitäten sich über ihre eigensinnigen Entwürfe und Strategien austauschen können. Er bietet auch die Möglichkeit, neue – den Beteiligten bisher unbekannte – Vorteile zu generieren (Verhinderung des Nullsummenspiels). Die Vereinbarung gewährleistet dabei, dass die Verhandlungsergebnisse festgehalten werden (Verlässlichkeit). Wie die Verhandlungen und Vereinbarungen schließlich ausgestaltet werden – ob sie eher in Form eines straffen Verfahrens mit rechtsverbindlichen Ergebnissen oder eher als lockere Gespräche mit einer abschließenden Resolution angelegt sind –, hängt von den Aushandlungen der Beteiligten ab. Wichtig ist nur, dass alle Beteiligten mit den verabredeten Verfahren einverstanden sind (Davy 2004: 168, 177).

Abb. 4: Die Neunte Stadt



Quelle: Davy (2004: 282)

Responsive Kooperation beschreibt, wie Verhandlungen und Vereinbarungen produktiv für die Entwicklung poly rationaler Lösungen genutzt werden können. „Kooperation ist responsiv, wenn sie auf den Eigensinn der Beteiligten antwortet“ (Davy 2004: 177). Responsive Kooperation stellt die Beteiligten vor große Anstrengungen, erfordert sie doch den Blick über die Grenzen der eigenen Rationalität hinaus: Die Beteiligten müssen sich bemühen, ihren Eigensinn für andere Rationalitäten verständlich darzustellen und zugleich offen und aufnahmebereit für die fremdsinnigen Prinzipien sein. So muss schon der Gestaltungsrahmen der Verhandlung mindestens neutral sein, damit keine der Rationalitäten sich bevorzugt, unterdrückt oder vernachlässigt sieht. Empfindsamkeit für fremde Präferenzen und Wünsche sowie Respekt im Sinne gegenseitiger Wertschätzung, ohne anderen Beteiligten die eigene Werthaltung aufzwingen zu wollen, sind wichtige Bedingungen responsiver Kooperation. Eine große Rolle spielt dabei der Er-

findungsreichtum. „Erfindungsreiche Polyrationalität sucht nach Lösungen, in denen alle Beteiligten etwas erblicken, das sie für die Kooperation begeistert, und in denen keine Elemente enthalten sind, die für einzelne Beteiligte tabu sind“ (Davy 2004: 177).

Konsensfähige Spielregeln eröffnen schließlich Möglichkeiten, Kooperation durch Verhandlung und Vereinbarung jenseits von Behörden und Gesetzen auf eine verlässliche Basis zu stellen. Denn erfolgreiche Kooperation benötigt Mechanismen, die langfristige Zusammenarbeit fördern. Konsensfähige Spielregeln treten anstelle von Gesetzen und Verordnungen und sind das Ergebnis von Verhandlungen zwischen den Städten und sollen zugleich ihr kooperatives Verhalten stimulieren. Deswegen sollten die Spielregeln den Eigensinn der Städte nicht nur koordinieren, sondern auch berücksichtigen. „Nur wenn jede einzelne Stadt anhaltend daran interessiert ist, die vereinbarten Zukunftsbilder und Leitprojekte umzusetzen, gelingt Kooperation“ (Davy 2004: 217). Die im Forschungsvorhaben *Städteregion Ruhr 2030* vereinbarten Spielregeln sind in Tabelle 1 ersichtlich.

Tab. 1: Spielregeln der Städteregion Ruhr 2030

Spielregelbereich	Spielregel
Moderation	Die Städte werden gezielt zu einer kritischen Auseinandersetzung mit Moderation befähigt.
Vertrauen	Die Städte vereinbaren konkrete Maßnahmen zur gezielten Vertrauensbildung.
Information	Die Städte werden einander richtig, vollständig, rechtzeitig informieren.
Kooperationsvorteil	Die Städte führen ergebnisorientierte Verhandlungen über die Erzielung von Kooperationsvorteilen auf bestimmten Aufgabengebieten.
Kompensation	Erfolgreiche Leitprojekte der Städteregion Ruhr bieten Gelegenheiten, einfallsreiche und vorteilhafte Lösungen gemeinsam mit anderen Akteuren und ohne Verzicht auf eigene Interessen zu finden.
Verbindlichkeit	Um ihre Zusammenarbeit so verbindlich zu gestalten, wie es den Erwartungen und Bedürfnissen der Beteiligten entspricht, vereinbaren die Städte Anreiz- und Sanktionsmechanismen.
Außenvertretung	Die Städte vereinbaren, wie sie im Rahmen ihrer Kooperation gegenüber Dritten auftreten.

Quelle: Davy (2004: 217)

Nach Erfahrung der Beteiligten sind die genannten Themenbereiche wie Moderation, Vertrauen, Information etc. existenziell für erfolgreiche stadtrregionale Kooperation. In der Form geben die Spielregeln eine Art Fahrplan für die Verhandlungen über die Organisation der Kooperation und verhelfen zugleich – so die Überzeugung der Beteiligten –, die typischen Fehler in der Zusammenarbeit zu vermeiden. Die konsensfähigen Spielregeln geben keine umfassende, in sich geschlossene Antwort darauf, welche Form die interkommunale Kooperation anzunehmen hat. Vielmehr handelt es sich bei den Spielregeln um Regelungen mit polyrationaler Verfahrensqualität: Sie sind keine Instrumente zur Problemlösung, sondern Ausgangspunkte für Verhandlungen, in denen die Beteiligten die Probleme zunächst identifizieren und auf ihre Bedürfnisse hin zugeschnittene Lösungen entwickeln. Die Spielregeln sind nicht das Spiel, sondern sie be-

schreiben nur, was die Beteiligten tun dürfen und was nicht. Wer das Kooperationsspiel „gewinnt“, steht nicht in den Spielregeln (Davy 2004: 219).

Doch was bedeutet das für unser Beispiel der Diskussion um die Regionalplanung? Eine regions- oder gar landesweite Verhandlungsrunde zur Klärung wichtigster Fragen der Regionalplanung wäre kaum zu erwarten und angesichts der existierenden gesetzlichen – also für die Beteiligten bindenden – Regelungen sowie des zu erwartenden Inszenierungsaufwandes auch nicht allzu sinnvoll. Solche aufwendigen Lösungen sind vielmehr die Domäne der großen monorationalen Erzählungen der Territorial- und Funktionalreformen oder groß inszenierter Projektwettbewerbe. Die Suche nach der *Neunten Stadt* führt eher in die oft wenig beachteten Räume stadtreionaler Kooperation, die ihre polyrationalen Lösungen in ihren stadtreionalen Leitprojekten, gemeinsamen Ausschusssitzungen oder Arbeitssitzungen erfolgreich praktizieren. Die *Neunte Stadt* bietet keine grandiosen Entwürfe, sondern brauchbare Lösungen für den stadtreionalen Alltag und ist dort überall zu finden.

Literatur

- Davy, B. (2004): Die Neunte Stadt. Wilde Grenzen und die Städteregion Ruhr. Wuppertal.
- Douglas, M. (1966): Purity and danger. An Analysis of the concepts of pollution and taboo. London /New York.
- Douglas, M. (1992): Risk and blame. Essays in cultural theory. London/New York.
- Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund (Hrsg.) (2002): Pentimento 03. Neue Ufer Neue Köpfe Neue Regeln Neues Sehen. Dortmund.
- Koch, M.; Sander, H.; Wachten, K. (Hrsg.) (2002): Stadtraum B1 – Visionen für eine Metropole. Wuppertal.
- Landtag NRW (2003): Ausschussprotokoll Drucksache 13/888 vom 28.05.2003 zum Verhandlungspunkt „Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen“ (Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), in Verbindung damit „Gesetz zur Erweiterung der Kompetenzen und zur Demokratisierung des Kommunalverbandes Ruhrgebiet“ (Gesetzentwurf der Fraktion der CDU) und „Kommunale Zusammenarbeit im Ruhrgebiet optimieren – Offensive für eine aktive Ruhrregion“ (Entschließungsantrag der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Gesetzentwurf der CDU) sowie „Die Ruhrstadt – ein Kommunalverbund auf der Basis freierer bürger-schaftlicher Entscheidung“ (Antrag der Fraktion der FDP).
- KVR (2003): Stellungnahme des Kommunalverbandes Ruhrgebiet (KVR).
- Stadt Gelsenkirchen (2003): Stellungnahme von Dipl.-Ing. Michael von der Mühlen, Stadtdirektor Gelsenkirchen, als Sprecher für das Projekt RFNP im Beirat der „Städteregion Ruhr 2030“.
- Stadt Oberhausen (2003): Stellungnahme zu der Anhörung von Sachverständigen gemäß § 31 der Geschäftsordnung des Landtags NRW (öffentliche Sitzung am 28. Mai 2003).
- Thompson, M. (2003): Mülltheorie. Über die Schaffung und Vernichtung von Werten. Essen.

Maya Kohte

Landschaftsgestaltung für Agglomerationen

Zu einer gesamträumlichen Gestaltung von Agglomerationen

Agglomerationen bestehen aus zahlreichen agglomerierten Einzelementen, Wohn- und Gewerbegebieten, Autobahnen, Bahntrassen und Flughäfen, Wald- und Landwirtschaftsflächen, Einkaufszentren und Freizeitanlagen u. v. m. Sie bilden heute das Zuhause für die Mehrzahl der Bevölkerung. Ihre rasche Entwicklung über weite Distanzen wird durch überörtliche Faktoren bestimmt – Standortqualitäten, großräumige Arbeitsteilung und wirtschaftliche Bedingungen, Erreichbarkeiten, Mobilität und Kommunikationstechniken etc. Der Alltag der Bewohner und Besucher umfasst eine Vielzahl verschiedener Orte und erstreckt sich über immer weitere Distanzen, wie Pendlerströme und Freizeitverkehr belegen. Gehen wir von dem menschlichen Grundbedürfnis aus, einen Bezug zur Umwelt herzustellen, so wird dies angesichts der vielzähligen heterogenen Gebiete und beiläufiger Wahrnehmungsmodi, z. B. aus schneller Fahrt, in diesen großräumigen Alltagswelten keineswegs erfüllt.

Wie können Agglomerationen mit ihren einzelnen, agglomerierten Gebieten gesamträumlich gestaltet werden, um räumliche Bezüge zwischen ihren Bestandteilen und somit ästhetischen und funktionalen Mehrwert zu erreichen? Im Folgenden wird dieser Frage vom Standpunkt der Landschaftsarchitektur aus nachgegangen.

Gestaltungen in Agglomerationen beschränken sich bislang in der Regel auf Einzelprojekte. Maßnahmen zur regionalen Raumentwicklung sind zumeist Nutzungsplanungen, die zwar de facto Einfluss auf die Formung der Umgebung haben, aber kaum Aussagen zu ihrer räumlichen Gestaltung enthalten. Eine großräumige Gestaltung fehlt für Agglomerationen als dritter Weg zwischen bindenden Einzelmaßnahmen und koordinierender Regionalplanung. Ziel ist die Entwicklung von Entwurfsansätzen zur Gestaltung konkreter Landschaftssituationen in Verbindung zum regionalen Kontext. Thomas Sieverts fordert in seinem Buch „Zwischenstadt“ von 1997, dass die Landschaftsgestaltung diese Rolle übernehmen sollte: „Die Zwischenstadt kann eine beliebige Vielfalt von Siedlungs- und Bauformen entwickeln, solange sie insgesamt in ihrem Erschließungsnetz lesbar und vor allem wie ein ‚Archipel‘ in das ‚Meer‘ einer zusammenhängend erlebbaren Landschaft eingebettet bleibt: Die Landschaft muss zu dem eigentlichen Bindeelement der Zwischenstadt werden“ (Sieverts 1997: 20). Er führt für ihre Gestaltung aus: „Der Freiraum der Landschaft wird zu dem eigentlichen Gestaltungsfeld, das die Identität, die Eigenart der Zwischenstadt bewahren und herstellen muss, das Bauen kann in seiner festen Typologie hierzu nur begrenzt beitragen“ (Sieverts 1997: 139).

Diese These möchte ich im Folgenden genauer untersuchen, sowohl für konkrete bestehende Landschaften der Agglomeration als auch für Gestaltungsansätze in Agglomerationslandschaften. Dazu möchte ich zeigen, dass

1. Landschaftsgestaltung sich aufgrund ihrer materiellen Praxis für Außenräume und aufgrund ihrer verbindenden Landschaftskonzepte grundsätzlich für Agglomerationen eignet,
2. sich die heutigen Agglomerationen jedoch aufgrund ihrer Tendenz zur Isolierung einzelner Landschaftsräume einer zusammenfassenden Sicht verwehren und

3. in der Folge die Gestaltung zur Bearbeitung räumlicher Bezüge auf die Situation der vereinzelt Agglomerationslandschaften durch entsprechende Ansätze reagieren muss.

Potenzial der Landschaftsgestaltung

Agglomerationen wurden in der Regional- und Stadtplanung beschrieben und hinsichtlich großräumiger Struktur, Funktionen, Entwicklungsfaktoren und Governance bearbeitet. Die Betrachtung von Landschaft beschränkt sich häufig auf die materielle offene Landschaft, Nichtsiedlungsgebiete oder einzelne Außenräume. Mit dem Ziel, räumliche Zusammenhänge und ihre Gestaltung zu bearbeiten, betrachten wir hier Agglomerationen als Kulturlandschaften. Dabei geht es um ihre kulturelle Produktion, ihre materielle Gestaltung als Umwelt des Menschen sowie ihre Wahrnehmung und Interpretation. Der Begriff Kulturlandschaft umfasst hier folglich sowohl Siedlungs- als auch Nichtsiedlungsgebiet.

Agglomerationen sind durch zahlreiche Außenräume zwischen der Bebauung gekennzeichnet; wir erschließen uns diese Gebiete vom Außenraum her und machen uns ein „Bild“ von ihnen. Sie bilden unsere alltägliche Lebensumwelt, sowohl der örtlichen Identifikation als auch der überörtlichen Erfahrung; sie werden durch Nutzungen und Aneignungen, natürliche Prozesse, Gestaltungen und weitere Einflussfaktoren geformt und verändert. Heterogene Situationen in Agglomerationen lassen sich anhand von Landschaftskonzepten interpretieren, sei es als Landschaftsbild aus verschiedenen Bildelementen, als Stadtlandschaft mit einem integrierenden Grund oder als „wilde“ Landschaft, die verschiedene Entwicklungsstadien im zeitlichen Ablauf umfasst.

Für den gelebten und gestalteten Raum alltäglicher Landschaften der Agglomeration bietet die Landschaftsgestaltung Ansätze zur Bearbeitung räumlicher Zusammenhänge. Für die Gestaltung suburbaner Landschaften hat die Landschaftsarchitektur eine Tradition, ausgehend von Parkanlagen der Renaissance im städtischen Umland bis zu späteren Stadterweiterungen oder neuen Vorstädten im 19. und 20. Jahrhundert z.B. von Lenné, Forestier oder Schumacher. Sie umfasst sowohl die Praxis der materiellen Gestaltung der städtischen Umgebung und ihrer Außenräume – die auch ihre zeitliche Entwicklung beinhaltet – als auch ihre Interpretation anhand von Landschaftskonzepten, welche die Fähigkeit haben, heterogene Elemente zu verbinden.

Zahlreiche und umfangreiche Veränderungen in Agglomerationen formen ihre Landschaften neu. Die Qualitäten ihrer Struktur und Form und in der Folge ihrer Lesbarkeit und Aneignungsmöglichkeiten drohen verloren zu gehen. Die Herausforderung besteht darin, die Veränderungen für eine positive Gestaltung aufzunehmen und zu nutzen, um einen Mehrwert durch räumliche Bezüge und somit eine erhöhte Lebens- und Standortqualität zu erreichen.

Handlungsfeld Agglomerationslandschaften

Nach Agrar- und Industrielandschaften bilden sich heute neuartige „Agglomerationslandschaften“. Welche Eigenheiten zeichnen diese aktuellen Landschaften aus? Können sie gesamträumlich als Landschaft wahrgenommen werden? Im Folgenden wird die Agglomeration als Kulturlandschaft hinsichtlich räumlicher Bezüge diskutiert und ihre Erscheinung und Morphologie, ihre Wahrnehmung und Nutzung sowie ihre Entwicklung betrachtet. Besondere Aufmerksamkeit gilt ihren Abseiten, Situationen ohne wahrnehmbare Bezüge, für welche Handlungsbedarf besteht.

Tiefenlandschaften und Zusammenschau

Ein tiefer Landschaftsblick bietet sich in Agglomerationen nur in wenigen großen Zwischenräumen, die oft unverbaute „Resträume“ zwischen Gemeinden, alten und neuen Baugebieten oder Lärmschutzzonen sind; eine besondere Situation bilden Höhen mit weiten Ausblicken. Diese Räume ermöglichen eine Zusammenschau unterschiedlicher Landschaftselemente – landwirtschaftlich genutzte Felder, Sportplätze, Kleingärten, Skateranlagen u. a. Vielzählige Freiraumnutzungen stehen oft siedlungsnah zur Verfügung. Meistens im Außenbereich gelegen, sind sie in der Regel restriktiv planerisch festgelegt, sei es als Lärmschutzzonen, Abstandsflächen, Freihaltezonen und nur selten als Erholungsgebiete. Agglomerationslandschaften bieten nur selten einen distanzierten Blick, der eine Zusammenschau auf ein Landschaftsbild gibt.

Fragmentierung, Identitäten und isolierte Landschaftsräume

In dichten Agglomerationen finden sich viele einzelne isolierte Landschaftsräume, die aufgrund ihrer geringen Größe landläufig nicht als Landschaft bezeichnet werden, z. B. Parks, Freibäder, Kleingärten, Umspannwerke, Kläranlagen, Zwischenräume zwischen Verkehrsnetzen oder Bebauungen. Sie sind in der Regel nach außen verschlossen und zeichnen sich im Innern durch ein eindeutiges Bild aus. Diese isolierten Landschaften werden teils für eine besondere Funktion – auch Schutzfunktion wie Naturschutz – oder für eine besondere Identität geschaffen, teils entstehen sie durch Fragmentierung als Abstandsflächen zu starken Emissionen oder als Restflächen zwischen baulichen Entwicklungen.

Diese vielzähligen, unterschiedlichen, kleinen, isolierten Landschaftsräume sind charakteristisch für Agglomerationen. Landschaft ist hier kein Bindeglied. Die Isolierung ihrer Sichträume verhindert eine Zusammenschau und ein gesamträumliches Erfassen. Deshalb spricht Susanne Hauser von der Anästhetik der Agglomerationen (Hauser 2005: 35 ff.).

Mobilität und Netzlandschaften

Der bewegte Blick hat das Potenzial, unterschiedliche Landschaftsräume zu verbinden: Der erste und häufigste Blick richtet sich von der Autobahn, der Eisenbahn, dem Flugzeug oder langsamer vom Flussraum auf die Agglomerationslandschaft. Aus der schnell bewegten Perspektive richtet sich der Fokus über den verschwommenen Vordergrund hinweg auf den Hintergrund. In urbanen Bereichen ist auf Autobahnen zwischen Lärmschutz- und Begrünungsmaßnahmen eine Verortung häufig nur aufgrund der Schilder möglich. In Gewerbegebieten nutzen Firmen den sich öffnenden Blick und machen mit einprägsamen Zeichen auf sich aufmerksam.

Netzlandschaften werden zur Optimierung der Erschließung unter Minimierung der Umweltbeeinträchtigungen geplant. Es entstehen neue Landschaftsformen zwischen Isolierung und Einhausung bis zu vereinzelter parkartigen Situationen mit Bürogebäuden. Sie haben die höchsten Passantenzahlen – wenn auch von geringer Dauer – und dienen der Erschließung – jedoch oft ohne Blickbezug zur Umgebung und lediglich durch Zeichen vermittelt.

Landschaftswandel und temporäre Aneignungsmöglichkeiten

Der Wandel von Gebieten, charakteristisch für Agglomerationen, kennt zwischen langen Perioden stabiler Ausprägungen auch kürzere instabile Zwischenstadien, in denen Gebiete geringer räumlicher Definition entstehen, die offen für verschiedene Aneignungsformen sind. Ehemalige Abbaugelände, Reserveflächen, Planungsbrachen, Rest-

flächen u. a. entgehen häufig einer geregelten öffentlichen Sorge. Auch während der Entwicklung von Baugebieten können vorübergehend nicht oder gering genutzte Flächen entstehen. In diesen Fällen wird der natürlichen Vegetationsentwicklung häufig nur ein geringer Pflegeaufwand entgegengestellt. Diese Gebiete sind weder durch eine klare Festlegung der Gestalt noch der Nutzung charakterisiert. Sie bieten Raum zu alltäglicher Aneignung, Biken, Fußball, Crossfahren, Cliquentreffen u. a. Walter Siebel führt dafür den Begriff der Möglichkeitsräume ein (Siebel 2003: 32 ff.). Diese Landschaften entstehen vor allem in sich stark verändernden Agglomerationen als vorübergehende Abseite der Entwicklungen.

Wahrnehmungsmuster und Muster der räumlichen Arbeitsteilung

Bei der Wahrnehmung der äußeren Umgebung wird über das Wiedererkennen oder Bilden von inneren Wahrnehmungsmustern eine Anschauung der Landschaft konstituiert. Die Umgebung wird in Bezügen erfasst und interpretiert. Insbesondere bei den sich stark verändernden Agglomerationen ist für ihre Lesbarkeit eine ständige Weiterentwicklung der Wahrnehmungsmuster notwendig.

Doch das Erfassen der Anordnung der Landschaftsräume bereitet Schwierigkeiten: Die einzelnen verschiedenen Landschaftsräume entstehen als räumliche Differenzierungen entsprechend ihren unterschiedlichen Aufgaben und Funktionen. Ihre Anordnung richtet sich nach ihren jeweiligen Lagebedingungen, Erreichbarkeit, Adresse, Charakter, Kosten von Grund oder Immobilie etc. Diese räumliche Arbeitsteilung wird mit der Nutzungsplanung gelenkt und festgelegt, welche indirekt damit auch die Landschaften formt. Die verschiedenen Funktionsräume und ihre Anordnung können im Plan oder Luftbild weitgehend erfasst werden; vor Ort bleiben diese räumlichen Bezüge jedoch abstrakt und nicht visuell erfassbar.

Örtliche Sorge und regionale Erscheinung

Die Grenzen der Parzellen, der Baugebiete und der Kommunen haben wesentlichen Einfluss auf die Sorge und Erscheinung der Agglomerationslandschaften: An Grundstücksgrenzen liegen häufig Ränder der Sichträume; größere Außenräume liegen an den Rändern der Kommunen und bilden – über administrative Grenzen hinweg – eine regionale Struktur.

Eigentumsrechte und Planungshoheit der Gemeinden bilden folglich nicht nur eine abstrakte administrative Struktur, sondern spiegeln sich aufgrund örtlicher Sorge auch im physischen Raum. In einer Zusammenarbeit der Gemeinden kann dieses Phänomen aufgegriffen werden, sei es zur Markierung der Grenzen, sei es zur räumlichen Kontinuität gemeindeübergreifender Außenräume.

Ansätze zur gestalterischen Entwicklung von Agglomerationslandschaften

Bei dem Ziel, räumliche Bezüge für einen ästhetischen Mehrwert zu gestalten, muss die Tatsache beachtet werden, dass Agglomerationslandschaften nicht einen kontinuierlichen Raum bilden, sondern aus einzelnen, zumeist isolierten Landschaftsräumen hinsichtlich Erscheinung, Nutzung und Planung bestehen, die zudem kaum aus der schnellen Bewegung von großen, oft eingehausten Infrastrukturen im Zusammenhang erfasst werden können und deren funktionsräumliche Struktur vor Ort abstrakt und nicht visuell erfassbar bleibt. Welche Gestaltungsansätze sind für diese Agglomerationslandschaften geeignet? Um die Abseiten ohne bearbeitete räumliche Bezüge ins Positive zu wenden, werden ergänzende Entwurfsansätze zur Gestaltung von Agglomerationslandschaften entwickelt.

Dazwischen – Gestaltung wenig beachteter Grenz- und Resträume

Angesichts der isolierten Landschaftsräume bedarf es einer veränderten Arbeit mit räumlichen Bezügen, die Ränder, Rahmen und Isolierungen sowie Zwischenräume einbezieht. Entstanden sind diese Situationen als Grenzzräume, z. B. als Sichtschutz, Lärmschutz, Hintergrund oder als Resträume, z. B. zwischen Verkehrswegen oder Überbauungen. Diese Grenzsituationen, die ja zugleich die fragmentierten Landschaften verbinden, können positiv für räumliche Beziehungen von Gestalt, Nutzung und Bedeutung aufgegriffen werden, um einen Mehrwert zwischen den isolierten Räumen, deren Identität zugleich gestärkt werden kann, zu schaffen. Ziel ist die Schaffung eines Mehrwerts, ausgehend von örtlichen Situationen für die regionale Struktur.

Randsituationen zwischen unterschiedlichen Räumen und Nutzungen bilden bereits besondere Qualitäten von Agglomerationen, z. B. der Bezug von Wohngebieten zu offenen Landwirtschaftsflächen, von der Autobahn zu sichtbaren Gewerbestandorten. Sie können durch das Aufgreifen und Schaffen weiterer Grenzqualitäten, z. B. zwischen Landebahn und angrenzender Inlineskating-Naherholung oder Wohnen am Wald, ergänzt werden.

Isolierende Rahmen und Räume wie Abstandsflächen zu Autobahnen, Lärmschutzbereiche zum Flughafen, Pufferzonen zu Gewässern u. a. – zunächst durch Ausschluss definiert – können positiv interpretiert neue Verbindungen schaffen; ein linearer Park entlang von Gewässern ist bekannt – wäre nicht auch ein regionaler „Autobahnpark“ aus Autobahn und angrenzenden Abstandsflächen oder ein „internationaler Flughafenpark“ denkbar? Die nicht selten unzugänglichen und nicht einsehbaren Bereiche werden bereits durch ihre Betrachtung Handlungsfelder für mögliche Nutzungen und Gestaltungen.

Zwischenräume, z. B. zwischen Baugebieten oder Gemeinden können, indem wir unseren Blick wenden, nicht mehr als Rückseite einer Siedlungsentwicklung, sondern als eine – vielleicht gemeindeübergreifende – offene Zwischenlandschaft mit zahlreichen siedlungsnahen Freizeitnutzungen begriffen und entwickelt werden.

Unterwegs – Gestaltung regionaler Landschaftsperspektiven und -strukturen

Eine Aufwertung der Netzlandschaften von Flüssen, Bahn, Autobahn und Flughafen zum Erfahren der Agglomeration könnte das Rückgrat einer regionalen Landschaftsgestaltung werden. Mit Bezug zu Tiefbau und Wasserbau kann die Gestaltung von Netzlandschaften jenseits ihrer Funktion zur Erschließung oder Wasserwirtschaft wesentlich zur ästhetischen Betrachtung der Agglomerationen beitragen und prägende regionale Strukturen bilden. Zugleich bieten Infrastrukturen im Planungsbereich von Region und Bund Handlungsmöglichkeiten im regionalen Maßstab mit Bezug zur Gestaltung örtlicher Situationen.

Das Flugnetz zum Flughafen bietet nicht nur einen Überblick über die Regionen, sondern mit seinen beleuchteten Leitsystemen auch regionale Strukturen. Die Gestaltung von Autobahnen mit ihrer Umgebung kann prägend werden mit Zeichen, einzelnen Blickbeziehungen und besonderen Nutzungsansiedlungen an Knoten. Bahnlinien bieten einen Blick auf die Region und können mit ihren angrenzenden Flächen für eine identitätsstiftende lineare regionale Struktur genutzt werden. Ausgehend von Gewässern mit ihren Zuflüssen, Grundwassereinflussbereichen und – nicht immer sichtbaren – Maßnahmen des Wasserbaus kann eine Region erlebbar gestaltet werden.

Im Wandel – Gestaltung von Landschaftsmetamorphosen

Bei der Umsetzung von Projektmaßnahmen entstehen neue, vorübergehende Konstellationen, die für temporäre Interpretationen genutzt werden können, sodass ein Mehrwert von Gestalt und Nutzung für Übergangsstadien örtlicher und regionaler Bedeutung geschaffen werden kann.

Dazu gehört z. B. das Aufgreifen und Lenken natürlicher Sukzession auf Resträumen, Zwischenräumen oder ehemaligen Abbaugebieten. Ihre Qualität der Offenheit zur Aneignung und des weitgehend wilden Pflanzenwachstums, das an erhabene Natur erinnert, kann als Strategie genutzt werden, indem Zugang und Gestalt durch einen minimalen, dauerhaften Pflegeaufwand hergestellt und gesichert werden.

Das Einbeziehen von Entwicklungsprozessen bietet auch Gestaltungsmöglichkeiten – z. B. der Entstehungsprozess von Baugebieten oder der Planungsprozess mit der Freihaltung von Terrain für zukünftige Projekte. Temporäre Muster von Außenraum und Bebauung können durch erhöhte Randeffekte zu besonderen Qualitäten z. B. in Wohngebieten beitragen oder Zwischennutzungen ermöglichen.

Bei der Entwicklung von Landschaften bleiben Spuren vergangener Stadien, die vergleichbar einem Palimpsest gelesen werden können (Corboz 2001: 143 ff.). In Agglomerationen entstehen durch die Ansammlung zahlreicher unterschiedlicher Landschaftselemente neue Landschaftsmuster, seien es Situationen wie urbane Dörfer oder geschützte Moorlandschaften im Flughafengebiet.

Hyperlandschaft – Gestaltung für eine übergeordnete regionale Lesbarkeit

Drei Gestaltungsansätze, die jeweils unter ausgewählten Aspekten Bezüge zwischen agglomerierenden Landschaften herstellen, wurden dargelegt. Um Agglomerationen gesamträumlich zu lesen, bedarf es eines übergeordneten Ansatzes. Angesichts der großräumigen, sich rasch verändernden heterogenen Agglomerationsgebiete ist zu akzeptieren, dass ein vollständiges Verstehen nicht möglich ist. André Corboz schlägt in seinem Artikel „La Suisse comme hyperville“ (Corboz 2003: 4 ff.) in Analogie des Begriffs „hypertexte“ den Begriff „hyperville“ vor: Ein Verbinden verschiedener Wahrnehmungsmuster auf einer Metaebene ermöglicht jenseits eines festgelegten linearen Textes räumlich wählbare Lesarten, die vielzählige neue Verbindungen und Interpretationsmöglichkeiten bieten. Dieser Ansatz kann als „Hyperlandschaft“ auf Agglomerationslandschaften übertragen werden. Diese können z. B., ausgehend von regionalen Infrastrukturen, durch Bedeutungsbezüge zwischen Landschaftsräumen oder als Palimpsest gelesen werden. Im Hinblick auf eine gesamträumliche Gestaltung werden Einzelmaßnahmen koordiniert, nicht um ein eindeutiges Gesamtkonzept, sondern um eine offene Mehrfachlesbarkeit durch immer neue Konstellationen zu schaffen. Ausgehend von konkreten Situationen wäre das Ziel eine offene, mehrdeutige Gesamtschau.

Fazit

Landschaftsgestaltung ist für Agglomerationen grundsätzlich geeignet, bedarf jedoch einer Anpassung: Bei der Betrachtung der Agglomeration als Landschaft – ausgehend von ihrem Außenraum und auch Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiete umfassend – wurde deutlich, dass die Bebauung nicht in ein „Meer“ zusammenhängender erlebbarer Landschaft eingebettet ist, sondern die Umgebung aus einer Vielzahl einzelner, zumeist isolierter Landschaftsräume besteht, die nicht im weiteren Zusammenhang wahrgenommen und erlebt werden können. Landschaft als umfassender physischer Raum ist

folglich selten in Agglomerationen ein Bindeelement; als strukturierendes Wahrnehmungskonzept ermöglicht sie, Bezüge zwischen heterogenen Räumen herzustellen. Agglomerationslandschaften stellen ein Handlungs- und Gestaltungsfeld dar, um einen ästhetischen Mehrwert zwischen ihren Einzelementen zu entwickeln. Möglichkeiten zur Gestaltung räumlicher Bezüge bieten landschaftsarchitektonische Gestaltungsansätze für Grenzen und Grensräume zwischen isolierten Räumen, für die bewegte Perspektive aus der Fahrt, für zeitliche Abläufe und für übergeordnete Lesweisen. Neben dem Entwickeln materieller Gestaltungsvisionen wird es folglich wichtig sein, Techniken und Visionen der Wahrnehmung und des Erlebens zu entwickeln und sie in erweiterten Entwurfskonzepten und angepassten Planungsinstrumenten aufzugreifen. Damit könnten wir dem Ziel ein Stück näher kommen, in Agglomerationen dem Bedürfnis eines Bezugs zu unserer alltäglichen Umwelt zu entsprechen, einen Mehrwert für Lebens- und Standortqualität zu erzeugen und sie als Heimat zu entwickeln.

Literatur

- Corboz, A. (2001): Die Kunst, Stadt und Land zum Sprechen zu bringen. Basel.
- Corboz, A. (2003): La Suisse comme hyperville. In: anthos Nr. 2, S. 4-9.
- Hauser, S. (2005): The Aesthetics of Urbanised Landscapes. In: Institut für Landschaftsarchitektur der ETH Zürich (Hrsg.): Landscape Architecture in Mutation. Zürich, S. 35-47.
- Kohte, M. (2003): Agglomeration und Landschaft. In: anthos Nr. 2, S. 10-13.
- Siebel, W. (2002): Urbanität ohne Raum. Der Möglichkeitsraum. In: Korhardt, D.; Pütz, G.; Schröder, T. (Hrsg.): Mögliche Räume. Stadt schafft Landschaft. Hamburg, S. 42-50.
- Sieverts, T. (1997): Zwischenstadt, zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. Basel.

Anne Pfeifer

Suburbane Räume als städtebauliches Handlungsfeld – Ein Forschungsprojekt an der ETH Zürich

Suburbane Räume als blinder Fleck der Städtebaudisziplin

„Wenn wir Suburbia gestalten wollen, müssen wir es lieben (lernen)!“ (Christ 2004: 63)
Das Verhältnis der europäischen Städtebaudisziplin zu suburbanen Räumen¹ ist ambivalent. Zum einen ist dieser Raumtypus für die Disziplin lange Zeit Inbegriff der eigenen gestalterischen Abwesenheit gewesen. Zum anderen werden die Begrifflichkeiten, Instrumente, Methoden und Wertvorstellungen des Städtebaus durch die Existenz und vitale Dynamik der suburbanen Räume hinterfragt. Die räumliche Durchdringung von Stadt und Land, die Ausbreitung der städtischen Lebensweise und die substanzielle räumliche Fragmentierung des Stadtrandes haben zu funktionalen, ästhetischen und typologischen Widersprüchlichkeiten geführt, die vor allem unter dem Aspekt der ökonomischen, soziologischen und ökologischen Ursachen und Folgen bzw. infrastrukturellen Anforderungen diskutiert wurden. Für das Arbeitsverständnis des Städtebauers waren die suburbanen Räume lange ein „blinder Fleck“, und auch gegenwärtig scheinen andere Stadtentwicklungen wie die Schrumpfungsprozesse dringlichere Handlungsfelder als die gestaltende Qualifizierung eines überwiegend wachsenden Raumes. Seit dem Erscheinen von Thomas Sieverts „Zwischenstadt“ ist die mühevollen Annäherung der Disziplin an das Thema bekannt, das Sich-Zusammenreden hat eine Vielfalt an deskriptiven und normativen Begriffen für die „auf den ersten Blick diffuse, ungeordnete Struktur ganz unterschiedlicher Stadtfelder“ (Sieverts 1999: 15) hervorgebracht. Doch auch wenn inzwischen Einigkeit über die Notwendigkeit der Auseinandersetzung mit suburbanen Räumen herrscht, steht die Diskussion über den städtebaulichen Umgang noch am Anfang.² Die anhaltenden Zersiedlungsprozesse machen jedoch gerade eine Betrachtung der städtebaulich-gestalterischen Ansprüche dringlicher denn je. Angesichts langfristig prognostizierter stagnierender Entwicklungen wird es dabei zunehmend um eine innovative Bewirtschaftung des Vorhandenen und um eine qualitätsvolle Transformation des Bestandes gehen. Das Vermögen, nachhaltige Wohn- und Lebensqualitäten durch eine ästhetisch und kulturell anspruchsvolle Gestaltung der Umwelt zu schaffen, wird entscheidend für die weitere Entwicklung der suburbanen Räume sein.

¹ Das Forschungsprojekt „Städtebauliche Entwurfsstrategien für suburbane Räume“ an der ETH Zürich definiert suburbane Räume als Teilgebiete von Agglomerationsräumen, die sich durch eine weniger integrierte Bebauungsstruktur und eine andere funktionale, soziale und bauliche Dichte phänomenologisch und morphologisch von der Kernstadt unterscheiden. In dieser Ausprägung stellen suburbane Räume eine wechselseitige Durchdringung von städtischen und ländlichen Strukturen dar, die durch Suburbanisierungsprozesse aus der Kernstadt und Periurbanisation der ehemals dörflichen Gemeinden entstanden sind.

² In den letzten Jahren hat das Bewusstsein, dass die suburbanen Räume auch eine dringliche städtebauliche Aufgabe sind, zu ersten Forschungserkenntnissen geführt. So gibt es innerhalb des von der Gottfried-Daimler-und-Karl-Benz-Stiftung finanzierten interdisziplinären Forschungsvorhabens „Ladenburger Kolleg“ ein städtebauliches Teilprojekt, das mit einer „interpretierenden Bestandsaufnahme“ einen Ausschnitt der Rhein-Main-Region räumlich dekodiert und „gezeichnete Hypothesen“ erarbeitet (vgl. Bölling 2004).

Städtebauliche Qualifizierung suburbaner Räume

„Solange wir [...] keine konsensfähige Vorstellung von einer ‚guten Stadt‘ der Zukunft haben, brauchen wir über Suburbia als Gestaltungsraum nicht zu reden. Denn welchen Maßstab sollten wir anlegen? [...] Also: Welche Stadt wollen wir eigentlich? Welches gesellschaftliche Bedürfnis sollte die Gestaltung artikulieren?“ (Christ 2004: 63). Städtebauliche Gestaltung ist eine Qualifizierungsform, der ein langwieriger Analyse- und Reflexionsprozess vorausgeht, in dessen Zuge eine deskriptive Bestandsaufnahme der Merkmale und Formen des suburbanen Untersuchungsraumes zu einer normativen Bewertung und Einschätzung der Qualitäten und Defizite geführt hat. Gestaltung bedarf somit eines Konsenses über vorhandene und zu schaffende Qualitäten. Diesen Konsens, eine gemeinsame, städtebauspezifische „Sprache“, gibt es für suburbane Räume bisher kaum. Weder hat sich die Disziplin bisher auf eine für alle gleichermaßen zu verstehende Begrifflichkeit für die Entwicklungsprozesse und ihre räumlichen Auswirkungen einigen können,³ noch verfügt sie bereits ausreichend über neue Konzeptionen, Instrumente und Strategien, die auf die spezifischen Herausforderungen der suburbanen Räume angemessen reagieren. Für „den baukulturell vergessenen suburbanen Raum“ (Matthiesen 2002: 633) steht die Diskussion, die für das Feststellen bestehender spezifisch suburbaner Qualitäten und die städtebauliche Qualifizierung unumgänglich ist, noch an ihrem Anfang. So sind wichtige städtebauliche Fragen erst in Ansätzen geklärt:

- Gibt es eine typisch suburbane Städtebaugeschichte und lassen sich daraus Kenntnisse ableiten, die das Verständnis heutiger städtebaulicher Situationen in suburbanen Räumen erleichtern? (Vgl. Harlander 2001 und Simon 2001)
- Existieren in anderen Disziplinen oder in der Städtebaudisziplin selbst wissenschaftliche Methoden und Strategien, die einen analytischen Zugang und einen gestalterischen Umgang mit suburbanen Räumen ermöglichen?⁴
- Haben die suburbanen Räume eigene Städtebautypologien generiert, die einen anderen Umgang als die Typologien der kompakten Kernstadt erfordern und damit den bestehenden Begriffskatalog erweitern?⁵
- Nach welchen Kriterien werden die städtebaulichen Eigenschaften suburbaner Räume bewertet bzw. welches Stadtverständnis wird normativ für Analyse, Bewertung und Gestaltung hinzugezogen?

³ Allein im deutschsprachigen Raum ist die Namensvielfalt groß. So sprechen Thomas Sieverts von der „Zwischenstadt“ (1997), Franz Oswald und Peter Bacchini von der „Netzstadt“ (2003), Walter Prigge von der „Peripherie“ (1998) und das BBR von „Suburbia“ (2004). Ulf Matthiesen spricht in diesem Zusammenhang sogar von der „Ära der Schlagworte“ (Matthiesen 2002: 633).

⁴ Zum Beispiel hat Klaus Theo Brenner mit traditionellen Begriffen wie Raum, Maßstab und Gestalt eine Urbanisierungsstrategie für die großstädtische Peripherie entwickelt. Seine „Heterotope“ versteht er als architektonische Akupunktur, die durch ihre signifikante Architektur Identität stiften sollen (vgl. Brenner 1995).

⁵ Innerhalb des COST-C10-Programms „Outskirts of European Cities“ ist eine erste Typologisierung vorgenommen worden. Danach wird unterschieden zwischen multifunktionalen Zentren, historischen Strukturen, Generic City, UFOs und Clustern, Bändern, Leerräumen (vgl. Dubois-Taine 2004: 12 ff.).

Qualität und Qualifizierung

Der Begriff Qualität wird, ebenso wie der Qualifizierungsbegriff⁶, in der wissenschaftlichen Diskussion mehrdeutig und oftmals mit positiver Konnotation verwendet. „Deutlich wird aber, dass es bei der Frage nach der Qualität zwei Komponenten zu berücksichtigen gilt, einerseits die vorhandenen Eigenschaften eines zu bewertenden Objektes bzw. [...] einer räumlichen Situation und andererseits den Vorgang der Bewertung selbst“ (Kellner; Nagel 1986: 9). John Locke unterschied, aufbauend auf Aristoteles, zwischen primären und sekundären Qualitäten. Dabei versteht er unter primären Qualitäten die Eigenschaften der Dinge selbst, während sekundäre Qualitäten (bei Aristoteles subjektive Qualitäten) durch die sinnliche Wahrnehmung des Menschen beeinflusst werden (vgl. Ritter; Gründer 1989).

Qualifizierung ist ein Prozess, bei dem durch Handlungen – denen bestimmte Wertvorstellungen zugrunde liegen – die Eigenschaften oder der Zustand des Qualifizierungsobjektes im Sinne einer Weiterentwicklung verändert werden. Dies bedeutet im Vorfeld des Prozesses eine zweifache Klärung: Zum einen müssen die Eigenschaften oder der Zustand des zu qualifizierenden Objektes deskriptiv erfasst werden, zum anderen müssen die zugrunde liegenden Wertvorstellungen eindeutig geklärt sein, da sie den Bewertungsmaßstab für die Eigenschaften darstellen und die Handlungsart des Qualifizierungsprozesses bestimmen. Weiterhin hat Qualifizierung einen interaktiven Charakter.⁷ Der Anspruch, suburbane Räume städtebaulich qualifizieren zu wollen, bedingt und bewirkt auch eine Qualifizierung des Städtebauers. Die Analyse räumlicher Merkmale kann einen fachlichen Erkenntnisgewinn über Gestalt und Funktionsweise eines bisher ungenügend betrachteten Raumtypus bedeuten – eine konstruktive Annäherung kann jedoch nur gelingen, wenn auch eigene fachliche Gewissheiten hinterfragt werden (vgl. Bormann et al. 2004: 230 f.).

Städtebauliche Qualifizierung

Die Lesbarkeit⁸ des gebauten Raumes ermöglicht, dass Menschen sich ein inneres Bild von diesem Raum machen und es sich einprägen können. Durch den Rückgriff auf dieses innere Bild sind einerseits eine Orientierung im Raum – also die Identifikation von Orten – und andererseits die Auseinandersetzung mit dem Raum – also die Identifikation mit Orten – möglich. Lebensqualitäten in suburbanen Räumen für sich auszumachen, hängt damit im entscheidenden Maße von diesem stattzufindenden, zweifachen Identifikationsprozess ab. „Ortsidentität ist einer unter mehreren Aspekten der Ich-Identität. Die Identifikation mit einem Ort beinhaltet Vorstellungen, Gefühle, Werte und Verhaltenstendenzen und Handlungsbereitschaft“ (Richter 2004: 147). Die Initiierung bzw. Unterstützung dieses Identifikationsprozesses kann selbstverständlich nicht nur über die

⁶ Das Ladenburger Kolleg (vgl. Anmerkung 2) „Mitten am Rand – Zwischenstadt. Zur Qualifizierung der verstädterten Landschaft“ hat sich zum Ziel gesetzt, „[...] wichtige Wesenszüge [der Zwischenstadt] herauszuarbeiten und Wege zu einer komplexen Qualifizierung aufzuweisen“ (Sieverts 2004: 14). Der Qualifizierungsbegriff ist jedoch auch im Themenfeld „Stadtumbau“ auszumachen. So sehen Christoph Haller und Werner Rietdorf in einer Reflexion der Baukultur-Debatte in Deutschland einen wichtigen Beitrag zur „[...] baukulturellen Qualifizierung des Stadtbauwerks [...]“ (Haller; Rietdorf 2003: 7).

⁷ Den interaktiven Charakter von Qualifizierung hat Hans-Joachim Giegel in seinem Zirkel der Qualifizierung von Demokratie herausgearbeitet. Dabei unterscheidet er zwischen professionellen politischen Eliten und nicht professionell an der Politik beteiligten Bürgern. Die Qualifizierung beider ist ein Kreislauf, d. h. die Qualifizierung der Bürger bedingt und bewirkt eine Qualifizierung der politischen Eliten und umgekehrt (Giegel 1999: 177-216).

⁸ Kevin Lynch beschreibt mit „Ablesbarkeit“ eine besondere visuelle Qualität. Er versteht darunter die Leichtigkeit, mit der einzelne Teile der Stadt erkannt und zu einem besonderen Muster aneinandergesetzt werden können. Ablesbarkeit ist nach Lynch wesentlich für die Orientierung und das Wohlbefinden in einer Stadt (Lynch 1965: 12 f.).

städtebauliche Ebene gelingen. Aber angesichts der dispersen Siedlungsstrukturen gilt es eine räumliche Lesbarkeit suburbaner Räume herauszuarbeiten, die ein Zugehörigkeitsgefühl bzw. ein Gefühl des Zu-Hause-Seins ermöglichen. Das Handlungsfeld des Städtebaus besteht somit darin, durch eine städtebauliche Qualifizierung die Identifikation mit suburbanen Räumen zu unterstützen. Nur wenn ein suburbaner Ort in seinen Eigenschaften wahrnehmbar ist und innerhalb der dispersen Siedlungsstrukturen Orientierung ermöglicht, kann eine für den Identifikationsprozess notwendige Auseinandersetzung mit ihm stattfinden. Diese Identifikation ist Voraussetzung dafür, dass suburbanen Räumen Lebensqualität zugestanden wird.

Das Forschungsprojekt „Zukunft urbane Kulturlandschaften“ an der ETH Zürich

Das interdisziplinäre Forschungsprojekt „Zukunft urbane Kulturlandschaften“ des Netzwerkes Stadt und Landschaft an der ETH Zürich untersucht Merkmale, Gestalt, Funktion und Entwicklung urbaner Kulturlandschaften⁹ mit dem Ziel, Methoden und Instrumente für die Planung, den Entwurf und die Gestaltung dieser Räume zu formulieren. Angesichts ihrer Bedeutung für die Lebensqualität der Bevölkerung stellt sich die Frage nach der zukünftigen Entwicklung urbaner Kulturlandschaften. Durch Entwicklungsszenarien sollen einerseits mögliche Auswirkungen prognostiziert werden; andererseits soll die Formulierung von Gestaltungsstrategien zur räumlichen Qualifizierung beitragen. Das Forschungsvorhaben ist in fünf Teilprojekte der Fachbereiche Bauplanung und Baubetrieb, regionaler Stoffhaushalt, Städtebau, Landschaftsarchitektur sowie Verkehrs- und Raumplanung gegliedert. Als beispielhafter Raum für urbane Kulturlandschaften wird das nördlich der Stadt Zürich gelegene Glattal von allen Teilprojekten gleichermaßen untersucht. Dieser suburbane Raum zwischen dem Flughafen Zürich-Kloten und dem Greifensee beginnt sich aufgrund seiner dynamischen Entwicklung in den letzten Jahren von der Stadt Zürich zu emanzipieren, sodass bereits von der „Glattal-Stadt“¹⁰ gesprochen wird. Diese umfasst neben acht Gemeinden des Glattals auch die Züricher Quartiere im Norden der Stadt. Der Flughafen ist dabei bestimmender Wachstumsmotor für die Region; das dörfliche Siedlungsbild der acht Gemeinden hat sich in den vergangenen Jahrzehnten aufgrund der Suburbanisierung und eigener Wachstumsprozesse stark verändert. In jüngster Zeit entwickeln die acht Glattalgemeinden Ansätze einer gemeinsamen, politischen Identität, um sich nach außen und gegenüber der Stadt Zürich zu profilieren. Ausdruck dieses neuen Selbstverständnisses ist zum Beispiel die Gründung der Interessengemeinschaft „glow.Das Glattal“.

Das Teilprojekt „Städtebauliche Entwurfsstrategien für suburbane Räume“¹¹

Basierend auf der Forschungshaltung, dass es eine städtebauliche „Sprache“ sowie spezifische Instrumente und Strategien zur Qualifizierung suburbaner Räume zu entwickeln gilt, untersucht das Teilprojekt das Glattal als suburbanes Fallbeispiel auf kleinmaßstäblicher, städtebaulicher Ebene. Im Mittelpunkt des Projektes steht die Entwicklung von

⁹ Unter urbanen Kulturlandschaften werden durch Menschen geprägte Räume verstanden, die sich durch zugleich ländliche und städtische Eigenschaften auszeichnen.

¹⁰ Vgl. Forschungsprojekt „Glat(t)talstadt: neues Wort oder neue Stadt?“ (Ruegg 2004).

¹¹ Das Teilprojekt wird unter der Leitung von Prof. Vittorio Magnago Lampugnani von Gabriela Barman-Krämer, Anne Pfeifer und Patric Unruh an der ETH Zürich von 2004-2006 bearbeitet. Der Beitrag stellt einen Zwischenstand dar und basiert auf den Forschungsergebnissen der ersten anderthalb Jahre.

städtebaulichen Gestaltungsstrategien für suburbane Räume. Dafür ist jedoch die Analyse und Systematisierung suburban-städtebaulicher Eigenschaften notwendige Voraussetzung. Ziel ist die Formulierung eines Handbuches, das auf städtebaulicher Ebene das Verständnis suburbaner Räume vertieft und basierend auf typischen Problemstellungen gestalterische Strategien für die städtebauliche Qualifizierung skizziert und damit Anregungen im Umgang mit suburbanen Räumen ermöglicht. Die durch das Forschungsprojekt entwickelte spezifische Haltung in Bezug auf Analyse und Gestaltung suburbaner Räume versteht sich dabei als eine mögliche methodische Herangehensweise, die den wissenschaftlichen Diskurs bereichern will. Dabei kann der Anspruch nicht in einer flächenhaften städtebaulichen Gestaltung suburbaner Räume bestehen. Vielmehr geht es darum, durch punktuelle städtebauliche Interventionen an strategisch wichtigen Orten stadträumliche Signifikanzen zu schaffen und so die für die Lebensqualität wesentlichen Identifikationsprozesse zu unterstützen.

Der zentrale Forschungsansatz des Projektes besteht darin, Referenzbeispiele aus der Geschichte des Städtebaus für die analytische Betrachtung und die Entwicklung von Gestaltungsstrategien heutiger suburbaner Räume hinzuzuziehen. Die Betrachtung von Referenzbeispielen ermöglicht in zweifacher Hinsicht einen konstruktiven Zugang: Um auf der analytischen Ebene zu einer Bewertung der deskriptiv erfassten, städtebaulichen Eigenschaften suburbaner Räume gelangen zu können, stellen Referenzbeispiele eine Vergleichsebene dar, weil ihre städtebaulichen Qualitäten in der Stadtbaugeschichte bereits diskutiert und rezipiert wurden, im Gegensatz zu suburbanen Räumen also ein Konsens über ihre Qualitäten herrscht. Referenzbeispiele aus der Geschichte des Städtebaus können jedoch nicht nur für die Bewertung bestehender Eigenschaften suburbaner Räume hinzugezogen werden. Da sich auch ihre städtebaulichen Problemstellungen mit denen heutiger suburbaner Räume vergleichen lassen, so die wissenschaftliche Behauptung, kann die Erkenntnis, mit welchen Gestaltungsstrategien Referenzbeispiele zu städtebaulichen Lösungen gelangt sind, für die Problemstellungen heutiger suburbaner Räume produktiv genutzt werden. Dabei geht es nicht darum, städtebauliche Bilder aus der Geschichte unreflektiert in den suburbanen Kontext übertragen zu wollen. Gegenstand der Forschungsarbeit ist es, die allgemeingültigen Prinzipien der städtebaulichen Strategien aus der Geschichte des Städtebaus freizulegen und für Problemstellungen suburbaner Räume zu interpretieren. Aufgrund dieser Forschungshaltung basiert das Projekt auf drei zentralen Forschungsthesen:

- In suburbanen Räumen haben sich auf der stadträumlichen Ebene eigene Städtebautypologien ausgebildet. Um deren Potenziale nachhaltig nutzen zu können, bedarf es jedoch einer Analyse und Systematisierung sowie der Formulierung städtebaulicher Gestaltungsstrategien. (Ausgangsthese)
- Es können Analogien zwischen städtebaulichen Problemstellungen in heutigen suburbanen Räumen und Problemen, von denen Referenzbeispiele aus der Geschichte des Städtebaus ausgegangen sind, gezogen werden. (Analogiethese)
- Die städtebaulichen Strategien von Referenzbeispielen aus der Geschichte des Städtebaus können zu gestalterischen Problemlösungen heutiger suburbaner Räume beitragen. (Analogieschluss)

In einem ersten Forschungsabschnitt werden das Glattal auf städtebaulicher Maßstabsebene untersucht und die gefundenen städtebaulichen Situationen mit Hilfe einer Matrix als suburbane Fallbeispiele systematisiert. Für die städtebauliche Bearbeitung konzentriert sich das Projekt auf diejenigen Fallbeispiele, die neuralgische Schnittpunkte darstellen, städtebaulich charakteristisch für suburbane Räume sind und für die Herausarbeitung räumlicher Zusammenhänge eine wesentliche Rolle spielen. In einer wei-

teren Abstraktionsstufe werden die untersuchten Fallbeispiele nach suburbanen Städtebaukategorien (z. B. Superkomplexe, Transiträume, Zerhäuslung etc.) sortiert und je ein Fallbeispiel pro Städtebaukategorie vertieft analysiert. Diese städtebauliche Analyse führt zur Einschätzung der Potenziale und Defizite der Fallbeispiele. In einem letzten Schritt dieses ersten Forschungsabschnittes wird für jedes Fallbeispiel der Handlungsbedarf und die dafür notwendige städtebauliche Strategie (Akzentuierung von Grenzen, Vernetzung, Verdichtung etc.) formuliert.

Der zweite Forschungsabschnitt des Projektes besteht in einer Analyse von Referenzbeispielen aus der Geschichte des Städtebaus. Für die Auswahl bestimmend sind neben der Analogie zu der Problemstellung der Fallbeispiele im Glattal die Art der vom Referenzbeispiel formulierten städtebaulichen Strategie sowie seine städtebaulich-gestalterischen Qualitäten. Innerhalb des Projektes werden drei Referenzbeispielarten unterschieden: (1) der Klassiker – dabei handelt es sich um Beispiele, die in verschiedenen Manualen des Städtebaus als gelungen diskutiert werden; (2) der unbekannte Klassiker – hier werden Referenzbeispiele eingeordnet, die zwar nicht in der städtebaulichen Manualistik, aber in anderen theoretischen Texten rezipiert wurden; (3) das gelungene suburbane Beispiel – darunter werden städtebauliche Projekte der letzten zwanzig Jahre verstanden, die in einem suburbanen Kontext stadträumliche Qualitäten produziert haben. Die Referenzbeispiele werden hinsichtlich ihrer städtebaulichen, funktionalen, freiräumlichen und architektonischen Konzepte untersucht. Wesentliches Ziel ist es, die allgemeingültigen Strukturen – also die städtebaulichen Elemente, die architektonische Formensprache – freizulegen, die das Referenzbeispiel für die Entwicklung der städtebaulichen Strategie angewendet hat. Diese im Analyseprozess isolierten städtebaulichen Strukturen und Mittel der betrachteten Referenzbeispiele werden dann in einem dritten Arbeitsschritt bezüglich einer abstrakten Übertragung auf die suburbanen Problemstellungen diskutiert. Ziel ist die Formulierung von Gestaltungsstrategien für die suburbanen Fallbeispiele, die zu einer städtebaulichen Qualifizierung dieses Typus beitragen sollen.

Suburbane Räume als Handlungsfeld der Städtebaudisziplin

Einer notwendigen Handlungsweise des suburbanen Städtebaus ist der Umstand inhärent, dass die Disziplin städtebauliche Strategien und Gestaltungsansätze für einen Raum formulieren muss, dessen Eigenschaften und Strukturen sie noch nicht umfassend analysiert, erfasst und gewertet hat. Aufgrund dieser ambivalenten Gleichzeitigkeit ist eine Diskussion über die Art des methodischen Vorgehens und das Stadtverständnis, das den Gestaltungsstrategien zugrunde liegt, von besonderer Relevanz. Die Anerkennung und Entwicklung von Lebensqualitäten in suburbanen Räumen kann sicherlich nicht alleinige Aufgabe der Städtebaudisziplin sein. Der Städtebau muss jedoch den suburbanen Raum als herausfordernde Gestaltungsaufgabe annehmen, um zu einer Qualifizierung dieses komplexen Handlungsfeldes, neben Soziologie, Regional-, Verkehrs- und Landschaftsplanung etc., beitragen zu können. Eine städtebauliche Systematisierung des suburbanen Raumes und die Formulierung von Gestaltungsstrategien könnten dabei die Städtebaudisziplin insgesamt methodisch und instrumentell bereichern. Auf dem Weg dorthin gilt es jedoch, eine produktive Streitkultur für die gefundenen Methoden, Definitionen und Gestaltungsstrategien zu entwickeln. Nur so kann einer der Städtebaudisziplin nicht ganz unbekannten Gefahr begegnet werden, dass das, was die Disziplin aktuell als Qualität zu wissen glaubt, sich später nicht als Irrtum erweist.

Literatur

- Bölling, L.; Sieverts, T. (Hrsg.) (2004): Mitten am Rand. Auf dem Weg von der Vorstadt über die Zwischenstadt zur regionalen Stadtlandschaft. Bd.1, Wuppertal.
- Bölling, L. (2004): Zwischenstadt lesen. Spurensuche zwischen „Downtown Eschborn-Sossenheim“ und „Airportcity Rhein-Main“. In: Bölling, L.; Sieverts, T. (Hrsg.): Mitten am Rand. Auf dem Weg von der Vorstadt über die Zwischenstadt zur regionalen Stadtlandschaft. Bd.1, Wuppertal, S. 94-113.
- Bormann, O., et al. (2004): News from nowhere – Zwischenstadt andernorts. In: Bölling, L.; Sieverts, T. (Hrsg.): Mitten am Rand. Auf dem Weg von der Vorstadt über die Zwischenstadt zur regionalen Stadtlandschaft. Bd.1, Wuppertal, S. 114-123.
- Brenner, K.T. (1995): Heterotope. Eine Urbanisierungsstrategie, entwickelt am Beispiel der Großwohnsiedlungen Hellersdorf, Hohenschönhausen und Marzahn in Berlin. Würzburg.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2004): Suburbia. Perspektiven jenseits von Zersiedelung. Reihe: Forum Bau und Raum. Ausgabe 1. Bonn.
- Christ, W. (2004): Ist Suburbia gestaltbar? In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Suburbia: Perspektiven jenseits von Zersiedelung. Reihe: Forum Bau und Raum, Ausgabe 1. Bonn, S. 62-64.
- Dubois-Taine, G. (2004): Outskirts of European Cities. Understand better, govern better. Cost C10 – Outskirts of European Cities.
- Giegel, H.-J. (1999): Kompetenzen und Qualifizierung von Akteuren als Bedingung und Resultat der Qualifizierung von Demokratie. In: Berg-Schlosser, D.; Giegel, H.-J. (Hrsg.): Perspektiven der Demokratie. Probleme und Chancen im Zeitalter der Globalisierung. Frankfurt am Main/New York, S. 177-216.
- Haller, C.; Rietdorf, W. (2003): Baukultur im Stadtumbauprozess. Erkner.
- Harlander, T. (Hrsg.) (2001): Villa und Eigenheim. Suburbaner Städtebau in Deutschland. Stuttgart/München.
- Kellner, U.; Nagel, U. (1986): Qualitätskriterien für die Nutzung öffentlicher Räume. Beiträge zur räumlichen Planung. Hannover. Schriftenreihe des Fachbereichs Landespflege der Universität Hannover, Heft 16.
- Lynch, K. (1965): Das Bild der Stadt. Berlin.
- Matthiesen, U. (2002): Baukultur in Suburbia. Perspektiven und Verfahrensvorschläge. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12, S. 627-636.
- Oswald, F.; Bacchini, P. (2003): Netzstadt. Einführung in das Stadtentwerfen. Basel.
- Prigge, W. (Hrsg.) (1998): Peripherie ist überall. Frankfurt am Main/New York.
- Richter, P. (2004): Architekturpsychologie. Eine Einführung. Lengerich.
- Ritter, J.; Gründer, K. (1989): Historisches Wörterbuch der Philosophie. Darmstadt/Basel.
- Ruegg, J. (Hrsg.) (2004): Glat(t)alstadt: neues Wort oder neue Stadt? Freiburg.
- Sieverts, T. (2004): Die Gestaltung der Stadtlandschaften – eine europäische Aufgabe! In: Bölling, L.; Sieverts, T. (Hrsg.): Mitten am Rand. Auf dem Weg von der Vorstadt über die Zwischenstadt zur regionalen Stadtlandschaft. Bd. 1, Wuppertal, S. 12-23.
- Sieverts, T. (1997): Zwischenstadt. Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. Braunschweig/Wiesbaden.
- Simon, C. (2001): Suburbane Wohngebiete. Konzepte zur städtebaulichen Qualifizierung des Ein- und Zweifamilienhauses in der Bundesrepublik Deutschland 1949-99. Stuttgart.

Ludger Gailing

Informelle Institutionen und Stadtregionen – Handlungslogiken, Identitäten und Images in der Regionalparkentwicklung

Eingebettet in den Formenwandel staatlicher Steuerung der letzten Jahrzehnte, in dessen Verlauf hierarchische Machtausübung durch eher kooperativ ausgerichtete Formen der Steuerung über Netzwerke und Verhandlungssysteme ergänzt wurde (Mayntz 1997), haben auch die räumliche Planung und die Regionalpolitik in Agglomerationsräumen Veränderungen erfahren. Kooperative Verfahren, die Einbindung von Akteursnetzwerken und die Partizipation von Bürgern haben das traditionelle planungspolitische Instrumentarium angereichert und stadtregionale Entscheidungsträger vor die neue Herausforderung gestellt, Regionsbewohner nicht mehr nur als passive Planungsadressaten, sondern auch als mögliche Aktivposten der Regionalentwicklung wahrzunehmen, die es mit ihren differenzierten Wertstrukturen und Handlungslogiken einzubinden gilt. Gleichzeitig gewinnen durch den verschärften interregionalen Wettbewerb um Firmensiedlungen und Arbeitskräfte regionalpolitische Versuche an Relevanz, die Stärkung einer regionalen Identität oder eines stadtregionalen Images als Faktoren der ökonomischen Entwicklung zu funktionalisieren. Stadtregionale Planungsakteure entwickeln dabei zunehmend regionale Identitäts- oder Marketingpolitiken und richten ihre Maßnahmen und Projekte an Inszenierungs- und Festivalisierungsstrategien aus.

Diese Trends können als Anzeichen für eine zunehmende Bedeutung von informellen Institutionen in der stadtregionalen Entwicklung interpretiert werden. Der vorliegende Beitrag erörtert diese These anhand von Regionalparks als neuem Instrument der stadtregionalen Kulturlandschaftspolitik, denn gerade in der Landschaftsentwicklung kommt der handlungsleitenden Wirkung von informellen Institutionen wie beispielsweise Images, Ausprägungen regionaler Identitäten, gesellschaftlichen Wertmaßstäben und Leitbildern eine große Bedeutung zu (Apolinarsk; Gailing; Röhring 2004: 18). Dazu wird zunächst aus einer institutionentheoretischen Perspektive die Relevanz informeller Institutionen in einer kulturlandschaftsorientierten Regionalentwicklung dargestellt. Aufbauend auf einer Vorstellung des Instruments Regionalpark werden anschließend die Rolle und Instrumentalisierung informeller Institutionen in Prozessen der Regionalparkentwicklung in deutschen Agglomerationsräumen analysiert sowie Anforderungen an Steuerungsformen zur strategischen Gestaltung von Agglomerationsräumen formuliert.

Informelle Institutionen in der stadtregionalen Kulturlandschaft

Nach einem erweiterten sozialwissenschaftlichen Institutionenverständnis (Moss 2003: 28) sind Institutionen allgemein anerkannte Regeln, welche die Basis von verlässlichen Verhaltensmustern von Akteuren bilden. Institutionen umfassen gesellschaftliche Normen, rechtliche Regelungen und Verteilungssysteme, etablierte Verfahren sowie Handlungs- und Beziehungsmuster (Mayntz, Scharpf 1995: 40 ff.). Dieses Verständnis unterscheidet sich vom alltäglichen Sprachgebrauch, Institutionen mit Organisationen gleich-

zusetzten.¹ Bei der institutionengebundenen Interaktion wirken formelle, d.h. weitgehend kodifizierte Regelsysteme und informelle, d.h. nicht-kodifizierte Regelsysteme zusammen. Verfassungen, Gesetze und administrative Verfahrensregeln sind den formellen Institutionen zuzuordnen und als solche politisch gestaltbar, während informelle Institutionen wie Traditionen, kulturell vermittelte Werte sowie Wahrnehmungs- und Verhaltensmuster sich einer direkten politischen Gestaltung weitgehend entziehen (North 1992, Dietl 1993).

Die Kulturlandschaft – hier verstanden als jede durch menschliches Handeln veränderte Landschaft unabhängig von qualitativen Aspekten und normativen Festlegungen – ist aufgrund ihrer Multifunktionalität ein äußerst komplexes Handlungsfeld regionaler Planung. Ihre Heterogenität ergibt sich aus der Tatsache, dass sie als Neben- oder Residualprodukt (Sieferle 2003: 74) des Agierens unterschiedlicher, die menschliche Produktions- und Lebensweise prägender Institutionensysteme entsteht. Die teilweise stark divergierenden Institutionensysteme wirken dabei mit jeweils eigenen Leitbildern, Wertmaßstäben, etablierten Verhaltensmustern und Handlungslogiken – mithin mit sektoralisierten informellen Institutionen – auf die Entwicklung der Kulturlandschaft. In Stadtregionen verschärft sich das grundsätzliche Problem der institutionellen Heterogenität der Kulturlandschaft aufgrund der dort dominanten Nutzungskonflikte zwischen freiraumgebundenen und siedlungsbezogenen Institutionensystemen sowie Nutzungsüberlagerungen innerhalb der Freiräume und der Siedlungsgebiete. Folglich konkurrieren beispielsweise allein im stadtregionalen Freiraum Institutionensysteme der Naherholung, des Naturschutzes und der Landwirtschaft. Die starke Sektoralisierung der Nutzungsansprüche stellt hohe Anforderungen an die Formulierung einer kohärenten Kulturlandschaftspolitik in Stadtregionen.

Insgesamt sind für die Entwicklung der Kulturlandschaft informelle Institutionen von erheblicher Bedeutung, da der Umgang mit Kulturlandschaft direkt von den Verhaltensmustern der Landnutzer abhängig ist und die kulturell codierten Muster der Landschaftswahrnehmung potenzielle Richtungsentscheidungen einer Kulturlandschaftspolitik restringieren. Dabei können folgende Dimensionen von informellen Institutionen unterschieden werden, die neben den aus der Heterogenität der Kulturlandschaft resultierenden *sektoralen Handlungslogiken* sowie den eng mit diesen verbundenen Leitbildern, Wertmaßstäben und Verhaltensmustern bei der Analyse von Prozessen der Entwicklung stadtregionaler Kulturlandschaften (siehe Kapitel 4) zu berücksichtigen sind:

- *Ausprägungen regionaler Identitäten:* Formen der Selbstzuschreibung und der Selbstvergewisserung eines Menschen sind immer auch auf kollektive Zugehörigkeiten und soziale Identitäten bezogen. Regionale Identität kann dabei eine bedeutende Ausprägung einer kollektiven Identität sein, wobei Regionen keinesfalls nach der Homogenität eines banalen geographischen Indikators für regionale Identität abgrenzbar sind (Grabher 1994: 93 ff.). Man kann dabei davon ausgehen, dass sowohl von den physischen Strukturen der Kulturlandschaft als auch von den kulturell codierten Mustern der Landschaftswahrnehmung und den damit verbundenen Kulturlandschaftsimages identitätsstiftende Wirkungen ausgehen. Paassi (2002: 139) beschreibt regionale Identitäten als soziale Tatsachen, die existieren, auch wenn nicht aktiv über ihre Existenz nachgedacht wird, und die dennoch eine Grundlage für regionales Handeln darstellen können.

¹ Wenn in einer erweiterten sozialwissenschaftlichen Perspektive Institutionen die *Spielregeln* bilden, entsprechen Organisationen eher den *Spielern*, die im Rahmen eines institutionellen Settings agieren (Häder 1997).

- *Regionale Images bzw. Kulturlandschaftsimages*: Der Doppelcharakter von Kulturlandschaft, gleichzeitig innerweltliche und außerweltliche Realität zu sein (Békési 2000: 50), bedingt, dass die materiell vorhandene Landschaft stets mit einer zweiten „Landschaft im Kopf“ korrespondiert. Unsere Wahrnehmung der Landschaft folgt dabei individuell und in unterschiedlichen historischen Perioden sehr verschiedenartig verlaufenden Gestaltbildungsprozessen, durch welche die Komplexität der Welt reduziert wird, und baut auf einem kognitiv, emotional und ästhetisch bestimmten Landschaftsbewusstsein auf (Ipsen 2002: 42 f.). So entstehen „mental maps“, deren Ausprägung von historisch vorgeprägten und über Medien vermittelten Images beeinflusst wird. Diese Images prägen als mächtige informelle Institutionen die menschliche Erwartungshaltung an eine Kulturlandschaft. Kulturlandschaft kann als kulturell konstruiertes Image beworben und vermarktet werden, welches wiederum den tatsächlichen Umgang mit der Kulturlandschaft beeinflusst.

Ausprägungen regionaler Identitäten oder regionale Images sind als informelle Institutionen schwer empirisch fassbar. Aufgrund der Möglichkeit ihrer potenziellen Instrumentalisierbarkeit haben regionale Planung und Politik sie in jüngster Zeit dennoch zunehmend als Steuerungsressourcen entdeckt. Regionalparks als Instrumente zur aktiven Gestaltung und Inwertsetzung stadtreionaler Kulturlandschaften stehen exemplarisch für diesen Vorgang.

Regionalparks in deutschen Agglomerationsräumen

In Reaktion auf die mangelnde freiraum- und landschaftsbezogene Steuerungswirkung formeller Instrumente der Landschafts- und Regionalplanung haben regionale Akteure in einigen deutschen Agglomerationsräumen seit den 1990er-Jahren Regionalparks bzw. regionale Landschaftsparks eingerichtet. Diese neuen Instrumente unterscheiden sich grundsätzlich von hoheitlich-regulativen Instrumenten durch ihre Orientierung an einem projektbezogenen Regionalmanagement sowie die Organisation regionaler Kooperationsprozesse. Als gesetzlich nicht normierte Instrumente verzichten Regionalparks auf restringierende Wirkungen und stellen die Erschließung und Bündelung von Finanzierungsmöglichkeiten, das Setzen ökonomischer Anreize, persuasives Handeln und Vermittlungsarbeit in den Vordergrund. Projektrealisierungen in Bereichen wie Naherholung, Landwirtschaft, Naturschutz oder Landschaftsästhetik sollen eine multifunktionale Landschaftsentwicklung in Stadtregionen ermöglichen. Maßnahmen zur regionalen Vernetzung, Erschließung, Inwertsetzung und Ästhetisierung der Landschaftsräume leisten dabei Beiträge zur aktiven Aneignung und zur Identifikation mit den Landschaftsräumen. Auf diese Weise soll der „Park in den Köpfen“ der Regionsbewohner entstehen und Regionalbewusstsein befördert werden (Gailing 2005: 86 f.).

Die drei profiliertesten Beispiele von Regionalparks werden im nördlichen Ruhrgebiet, im Rhein-Main-Gebiet und im Umland Berlins entwickelt² (Gailing 2003: 68 f.):

- Der bereits ab 1989 konzipierte Emscher Landschaftspark kann als Vorreiter der übrigen Regionalparks gelten. Eingebunden in die Internationale Bauausstellung (IBA) Emscher Park und damit in ein umfassendes Strukturprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen zum ökologischen, sozialen und ökonomischen Umbau des im nördlichen Ruhrgebiet gelegenen Emscherraums, wurde hier die tradierte regionalplanerische Idee der regionalen Grünzüge wiederbelebt. Diese sollen in Zukunft

² Zu ausführlichen Analysen der drei Regionalparkprozesse sowie der Grundlagen des politischen und planerischen Umgangs mit dem Freiraum in der stadtreionalen Kulturlandschaft siehe Gailing 2005.

durch einen neuen Ost-West-Grünzug entlang der Kanäle und Flüsse des Emscher-raums verbunden werden. Basis des Regionalparks sind Maßnahmen wie Parkanlagen auf ehemaligen Industriearealen, Objekte der Landmarkenkunst und regions-weite Rad- und Wanderrouen.

- Das Ziel des Regionalparks RheinMain, die Erlebbarkeit der bei den Erholungssuchenden unbekannten regionalen Grünzüge durch ein zusammenhängendes System attraktiver Freiräume zu erhöhen, soll über die Entwicklung eines Netzwerks parkartig gestalteter Regionalparkrouten erreicht werden, die als Rückgrat der Grünzüge Freizeiteinrichtungen, Parkanlagen, Naturschutzgebiete und landwirtschaftliche Nutzflächen miteinander verbinden. Das Netz der so seit Mitte der 1990er-Jahre auf Initiative des regionalen Verbands³ entstehenden Regionalpark-Korridore soll in Zukunft ein insgesamt 500 km langes Wegesystem bilden, das auch den im Zentrum der Stadtregion gelegenen GrünGürtel Frankfurt integriert.
- Acht zwischen den Siedlungsachsen im Berliner Umland gelegene Landschaftsräume wurden 1998 von der gemeinsamen Landesplanung der Länder Berlin und Brandenburg zu Suchräumen für eine mögliche Regionalparkentwicklung erklärt, in denen als Gegenstrategie zum befürchteten „Speckgürtel“ ein Beitrag zur Freiraumsicherung und damit zum Erhalt der für die Berliner Peripherie charakteristischen Stadtkante geleistet werden soll. Mit dem Aufbau einer Naherholungsbranche und der nachhaltigen Bewirtschaftung der Freiräume sollen Möglichkeiten aufgezeigt werden, von den Kulturlandschaften im Berliner Umland in ökonomischer Hinsicht zu profitieren.

Rolle und Instrumentalisierung informeller Institutionen in Prozessen der Regionalparkentwicklung

Mit dem handlungs- und kooperationsorientierten Instrument Regionalpark besteht die grundsätzliche Möglichkeit, bestehende Konkurrenzen zwischen Landschaftsnutzungen und den sie hervorbringenden Institutionensystemen wie Naherholung, Landwirtschaft und Naturschutz über Formen der projektbezogenen Zusammenarbeit zu überwinden und damit in der Summe der Einzelprojekte auf der stadtreionalen Ebene eine Kulturlandschaftspolitik zu initiieren, die der Multifunktionalität der Kulturlandschaft gerecht wird. Allerdings ist die Mehrzahl der realisierten Projekte weniger einem multifunktionalen Ansatz zur Lösung bestehender institutioneller Probleme zwischen Landschaftsnutzungen verpflichtet als vielmehr der spezifischen Handlungslogik der jeweiligen Regionalparkentwicklung. Diese Handlungslogik wird determiniert durch die Intentionen des jeweiligen Regionalparkinitiators und der Träger des Regionalparkmanagements und ist somit auch abhängig von deren milieuspezifischen Lebensstilen; Herkunft, sozialer Status, individuelle Erfahrungen und Naturwahrnehmungsmuster der zentralen Akteure prägen auf diese Weise die Handlungslogik der Regionalparkentwicklung mit. Dies führt zu einer selektiven Vorgehensweise in Bezug auf die Berücksichtigung von Landschaftsfunktionen und den Einbezug lokaler Akteure in den Prozess der Regionalparkentwicklung.

Nutzungsformen wie die Land- und Forstwirtschaft oder der Arten- und Biotopschutz werden in der Folge solcher Schwerpunktsetzungen tendenziell gegenüber der Funktion der freiraumgebundenen Naherholung benachteiligt. In allen drei Regionalparkregionen steht folglich der Erhalt bzw. die Erhöhung der ästhetischen Erlebnisqualität stadtreio-

³ Bis 2001 Umlandverband Frankfurt (UVF), seitdem Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main.

nalder Kulturlandschaften sowie die damit verbundene Verbesserung der Naherholungsmöglichkeiten im Fokus der geplanten und durchgeführten Projekte. Dementsprechend werden vor allem solche Maßnahmen entwickelt, die, wie Fuß- und Radwegenetze, als Landmarken gestaltete Aussichtstürme, Kunstobjekte, Parkanlagen oder die Anreicherung der Landschaft mit Gehölzstrukturen, diesen Zielen entsprechen. Dabei ist eine Orientierung an den ästhetischen Wertvorstellungen der Planer nicht zu vermeiden. Nur dann, wenn es der Regionalparkstrategie dient und mit Kooperationsvorteilen verbunden ist, wird auch die komplizierte Auseinandersetzung mit anderen Handlungslogiken gesucht und bewusst in Kauf genommen. So wurden beispielsweise im Emscher Landschaftspark Kooperationen (Gailing 2005: 110 ff.) mit lokalen Vereinen zur kreativen Erschließung industrieller Brachflächen, mit der Wirtschaftsförderung zur Initiierung der Projektreihe „Arbeiten im Park“ sowie mit der Wasserwirtschaft zum ökologischen Umbau des Emscher-Systems initiiert.

Sowohl im Emscher Landschaftspark als auch im Regionalpark RheinMain ist eine auffällige Tendenz zur Exklusion oder Nichtbeachtung der Land- und Forstwirtschaft sowie weiterer ökonomischer Landschaftsnutzungen zu konstatieren. Dies gilt, obwohl die Landwirtschaft jeweils der größte Flächennutzer in den Gebieten der Regionalparks ist. Infolgedessen ist eine Verdrängung landwirtschaftlicher Nutzungen durch Regionalparkprojekte zu beobachten und das kreative Potenzial ökonomischer Landschaftsnutzungen zur Schaffung neuer attraktiver Dienstleistungen, Produkte und Landschaftsbilder (vgl. Lohrberg 2004) wird nicht genutzt. Ein Umdenken erscheint hier angesichts aktueller Debatten um die öffentliche Finanzierbarkeit grün- und freiraumpolitischer Maßnahmen geboten.

Die Regionalparkentwicklung wird vonseiten ihrer zentralen Träger oftmals explizit mit dem regionalökonomischen Argument der Stärkung weicher Standortfaktoren begründet. Dabei nimmt die Annahme, die landschaftsbezogenen Maßnahmen des Regionalparks würden in ihrer Summe einen Beitrag zur Steigerung des Regionalbewusstseins und zur Generierung stadtreionaler Handlungsfähigkeit leisten, breiten Raum ein. Der Schutz vorindustrieller und industrieller Kulturlandschaftsreste und die Entwicklung neuer gestalterischer Landschaftsqualitäten werden als Vehikel einer regionalen Identitätspolitik eingesetzt. So postuliert der Hauptinitiator des Regionalparks RheinMain: „Wenn überhaupt so etwas wie Regionalbewusstsein durch Aktivitäten irgendeiner öffentlichen Hand zu befördern ist, dann sind es für den normalen Bürger sicherlich nicht vorrangig solche Leistungen für eine technische Infrastruktur, die sie als Selbstverständlichkeit der Daseinsvorsorge erwarten – sondern eher so etwas wie ein Regionalparkprojekt“ (Rautenstrauch 1995: 655). Die Kulturlandschaftspolitik im Rhein-Main-Gebiet steht damit in einem direkten Zusammenhang mit Bestrebungen, die Stadtregion in ihrer Rolle als Basis der „global city“ Frankfurt am Main zu stärken. Über die Stärkung einer regionalen Identität soll die Konstitution einer Metropole gelingen, die eine größere Durchsetzungsfähigkeit im Konkurrenzkampf der Stadtregionen aufweist. Ob allerdings eine solche Postulierung regionaler Identität über die zirkuläre Selbstbezüglichkeit („Wir sind etwas Besonderes, weil wir etwas Besonderes sind“) hinaus eine wesentliche Bedeutung für das wirtschaftlich-strategische Handeln der regionalen Bevölkerung hat, ist ungewiss (vgl. Aschauer 2000: 595 f.).

Welche Projekte mit dem Ziel einer Stärkung einer regionalen Identität realisiert werden, hängt stark vom Geschmack und den Intentionen der agierenden Planer und deren Kalkül der Werbung um eine bestimmte Zielgruppe ab. Ob auf diese Weise wirklich identitätsstiftende Orte für eine Mehrheit der Bewohner einer Stadtregion entstehen, kann bezweifelt werden. In jedem Fall führt diese Strategie zum Ausschluss von Projek-

ten, von denen kein Impetus für die Steigerung des Regionalbewusstseins zu erwarten ist. Dies führte beispielsweise im Emscher Landschaftspark dazu, dass große Teile des verfügbaren Budgets auf wenige so genannte Leuchtturmprojekte der Parkentwicklung, der Landmarkenkunst oder der Inszenierung von Industriekultur und Industrienatur konzentriert wurden. Dies entspringt der ursprünglichen Grundphilosophie der IBA, durch exemplarische und explizit sichtbare Projekte notwendige mentale Veränderungen in der Region herbeizuführen, überregionale Aufmerksamkeit auf die Region zu ziehen und die Kulturlandschaft der Region für Bewohner und Touristen attraktiv zu machen, sodass sie auch für Investoren wieder interessant wird (Kunzmann 1996). Dabei ist ein Effekt der Inszenierung und Festivalisierung Teil des Kalküls, denn die damit verbundene Überhöhung soll Imagewerbung nach außen und Bewusstseinsbildung nach innen erreichen (Ganser; Siebel; Sieverts 1993: 118).

Dies verdeutlicht, dass die regionale Imageproduktion eng mit den Versuchen der aktiven Unterstützung einer so genannten regionalen Identitätsbildung verbunden ist. Prozesse der Regionalparkentwicklung werden dabei oftmals von kulturlandschaftsbasierten Festivalisierungs- und Inszenierungsstrategien begleitet. Regionalparks können daher als Instrumente eines Regionalmarketings und einer (über-)regional wirksamen Bildproduktion interpretiert werden, mit deren Hilfe versucht wird, eine Stadtregion über symbolpolitische Maßnahmen zu konstituieren. Es ist möglich, dass diese Maßnahmen, so innovativ und überzeugend sie in der Fachöffentlichkeit und der Politik auch erscheinen mögen, durchaus den Ansprüchen der lokalen Daseinsvorsorge und den Wünschen von Bürgern und Freiraumnutzern zuwiderlaufen. Folglich besteht die latente Gefahr, dass lokal relevante, aber wenig imageträchtige Nutzungen verdrängt werden und ökonomisches oder bürgerschaftliches – möglicherweise tatsächlich identitätsstiftendes – Engagement nicht in ausreichendem Maße eingebunden wird. Die Strategie einer regionalen Imageproduktion kann somit dazu führen, dass Expertenwissen gegen Alltagswissen und Designergeschmack gegen Bewohnergeschmack ausgespielt wird.

Alternative Maßnahmen zur Lösung dieses Spannungsfeldes zwischen den Ansprüchen von Regionalmarketing und lokaler Daseinsvorsorge sind bereits in allen Regionalparkregionen erfolgreich erprobt worden. Im Emscher Landschaftspark gelang es beispielsweise, Inszenierungsstrategien in lokale Beteiligungsmaßnahmen einzubetten (Gailing 2005: 112): Bürger- und Künstlerwerkstätten wurden zur Gestaltung von Halden durchgeführt, Bürgerinitiativen und Fördervereine haben Gestaltungs- und Pflegeaufgaben in Abschnitten des Regionalparks übernommen und das Qualitätsmanagement für regionale Radrouten wird in Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren realisiert.

Ein grundsätzlich anderer Planungsansatz als im Emscher Landschaftspark oder im Regionalpark RheinMain wird in den Regionalparks um Berlin verfolgt: Der Erhalt der stadtnahen Kulturlandschaften und ihre Entwicklung als Naherholungsgebiete für die Berliner und die Bewohner des Brandenburger Umlands der Metropole beruhen ausschließlich auf der eigenverantwortlichen Initiative lokaler Akteure und ihrer Vernetzung. Auch hier wurde ein Image von einer zentralen Planungsorganisation formuliert und vorgegeben („nachhaltige Naherholungsräume im Stadtumland“), seine Akzeptanz und Umsetzung bleibt hier aber in Gänze den Akteuren vor Ort überlassen. Während also im Ruhrgebiet und im Rhein-Main-Gebiet Organisationen auf der regionalen Ebene (Regionalverbände, regionale Planungsgesellschaften), vermittelt über subregionale Kooperationsformen (kommunale Arbeitsgemeinschaften, Regionalparkgesellschaften) und ausgestattet mit finanziellen Anreizen, Projekte definieren und umsetzen können, werden in den Berlin-Brandenburger Regionalparks ausschließlich dort Projekte im

Sinne des zentralen Images realisiert, wo Akteure dieses Image akzeptieren, für ihre lokale Entwicklung als sinnvoll ansehen und folglich in Eigeninitiative Managementstrukturen zur Regionalparkentwicklung einrichten. Diese „zahnlose“ Variante der beiden regionalen Großprojekte Emscher Landschaftspark und Regionalpark RheinMain hat dementsprechend nur wenige Projekte generiert und entfaltet kaum landschaftstransformatorische Wirkung.

Fazit und strategische Anforderungen

Aus einer freiraum- oder landschaftsbezogenen Perspektive stellen Regionalparks eine interessante Innovation dar, weil sie die Handlungsfähigkeit der stadtreionalen Landschaftsplanung und des regionalplanerischen Freiraumschutzes erhöhen und eine offene, handlungs- und kooperationsorientierte Kulturlandschaftspolitik ermöglichen. Über diesen engeren fachlichen Zusammenhang hinaus stehen Regionalparks aber exemplarisch für eine Reihe von neuen projektorientierten und kooperativen Strategien der qualitativen Inwertsetzung von Agglomerationsräumen und damit für Steuerungsformen, bei denen Regionalmarketing, Imageproduktion und die Beeinflussung regionaler Identifikationsprozesse gegenüber einem klassischen formellen Planungshandeln an Bedeutung gewinnen. Dies verdeutlicht, dass informelle Institutionen in der Raumplanung eine zunehmende Bedeutung gegenüber formellen Institutionen wie Verwaltungsverfahren oder gesetzlich normierten Plänen und Programmen gewinnen. Informelle Institutionen entwickeln sich dabei zu Ressourcen und Steuerungsobjekten regionaler Politik und gelten als Potenziale im zunehmenden interregionalen Standortwettbewerb.

Es bleibt aber umstritten, inwieweit die Entwicklung informeller Institutionen – im Gegensatz zu den formellen Institutionen – überhaupt politisch und planerisch beeinflusst oder gestaltet werden kann. So kann beispielsweise regionale Identität als Versuch verstanden werden, kollektive Identität auf der Basis einer Kombination von primordialen (historischen, territorialen usw.) Faktoren bzw. Symbolen und politischen oder geographischen Grenzen zu konstruieren (vgl. Eisenstadt 1991: 21); damit entzieht sie sich aber direkten Steuerungsversuchen. Dennoch werden Versuche der „invention of tradition“ (Hobsbawm; Ranger 1992) und der Unterstützung der Konstruktion regionaler Identität durch etablierte Methoden der Kulturlandschaftserfassung und –pflege, basierend auf Erkenntnissen der angewandten historischen Geographie (vgl. Schenk 2002), unternommen.

Wenn regionale Planung oder Politik mittels vermeintlich „weicher“ Steuerungsformen des Regionalmarketings oder der ästhetisierenden Landschaftsgestaltung Ausprägungen informeller Institutionen wie Images oder regionale Identitäten instrumentalisieren oder beeinflussen wollen, so können neue Konflikte entstehen. Diese Konflikte betreffen weniger die Verteilung von Ressourcen als vielmehr regionale Deutungshoheiten und wirken sich somit nur indirekt auf Verteilungsfragen aus. Als Folge einer Strategie der regionalen Bild- und Imageproduktion droht dabei die abnehmende Beachtung oder Verschleierung regionaler Problemlagen wie z.B. sozialer Ungleichheiten, des Verbrauchs natürlicher Ressourcen oder relevanter Stadt-Umland-Konflikte. Eine Politik der Bildproduktion bleibt reine Symbolpolitik, wenn sie nicht bewusst als Element einer Strategie eingesetzt wird, die tatsächliche – und nicht nur vorgetäuschte – Innovationen erzeugen will.

Daraus ergeben sich folgende strategische Anforderungen an den Regionalparkansatz – und gleichzeitig auch an andere Instrumente der strategischen Inwertsetzung von Agglomerationsräumen und an weitere regionale Steuerungsformen, die stark auf informelle Institutionen rekurren:

- Es erscheint erforderlich, dass den Prägekräften eines möglicherweise synthetischen regionalen Images, welches aus der sektoralen Sichtweise einer planenden Organisation heraus definiert wurde, zivilgesellschaftliche Deutungen und das Alltagswissen der Bürger zur Seite gestellt werden. Dabei sollten differierende Werthaltungen eine Chance auf Artikulation erhalten und im Rahmen von Partizipationsprozessen in lokale Projektrealisierungen eingebunden werden.
- Inszenierungen beispielsweise der stadtreionalen Kulturlandschaft können möglich und nötig sein, um das ästhetische Empfinden, die Emotionen und die Phantasie der Menschen und Identifikationsprozesse anzuregen. Steuerungsformen zur strategischen Gestaltung von Agglomerationsräumen dürfen aber keinesfalls das Instrument einer bloßen Inszenierungsstrategie sein. Inszenierungen und Festivalisierungen sollten lediglich als Mittel zum Zweck eingesetzt werden. Die Einbettung anderer strategischer Orientierungen wie der lokalen Daseinsvorsorge oder der Förderung ressourcenschonender Bewirtschaftungs- und Nutzungsformen in eine mit Vorsicht dosierte Inszenierungsstrategie stellt eine besondere Herausforderung für die stadtreionale Entwicklung dar.

In einem solchen Rahmen bieten auch Regionalparks oder andere Steuerungsformen zur strategischen Gestaltung von Agglomerationsräumen über ihre Projekt- und Handlungsorientierung und die Ausrichtung an den Erfordernissen einer multifunktionalen Entwicklung der Stadtlandschaft große Potenziale für die Einbeziehung relevanter Nutzergruppen und die Einbindung vielfältiger Formen bürgerschaftlichen Engagements.

Literatur

- Apolinarski, I.; Gailing, L.; Röhring, A. (2004): Institutionelle Aspekte und Pfadabhängigkeiten des regionalen Gemeinschaftsgutes Kulturlandschaft. Working Paper, Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Erkner, <http://www.irs-net.de/download/Kulturlandschaft.pdf> (01.06.2004).
- Aschauer, W. (2000): Zwischen Analyse und Politik – Zum Anwendungsbezug regionalwissenschaftlicher Forschung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10, S. 589-598.
- Békési, S. (2000): Die einfältige Landschaft oder Das Bild als Endstation. In: Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr (Hrsg.): Landschaft – Begriff und Wahrnehmung. Wien, S. 43-50.
- Dietl, H. (1993): Institutionen und Zeit. Tübingen.
- Eisenstadt, S. M. (1991): Die Konstruktion nationaler Identitäten in vergleichender Perspektive. In: Giesen, B. (Hrsg.): Nationale und kulturelle Identität. Studien zur Entwicklung des kollektiven Bewusstseins in der Neuzeit. Frankfurt am Main.
- Gailing, L. (2003): Regionalparks als freiraumpolitische Innovation. Erfahrungen mit einer offensiven Freiraumentwicklung in Stadtregionen. In: Raumplanung, Nr. 107, S. 67-72.
- Gailing, L. (2005): Regionalparks – Grundlagen und Instrumente der Freiraumpolitik in Verdichtungsräumen. Dortmund. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung.
- Ganser, K.; Siebel, W.; Sieverts, T. (1993): Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park. In: Raumplanung, Nr. 61, S. 112-118.
- Grabher, G. (1994): Lob der Verschwendung: Redundanz in der Regionalentwicklung; ein sozioökonomisches Plädoyer. Berlin.
- Häder, M. (1997): Umweltpolitische Instrumente und Neue Institutionenökonomik. Wiesbaden.
- Hobsbawm, E.; Ranger, T. (Hrsg.) (1992): The Invention of Tradition. Cambridge.
- Ipsen, D. (2002): Raum als Landschaft. In: Kaufmann, S. (Hrsg.): Ordnungen der Landschaft. Natur und Raum technisch und symbolisch entwerfen. Würzburg, S. 33-60.
- Kunzmann, K. R. (1996): Das Ruhrgebiet: alte Lasten und neue Chancen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Agglomerationsräume in Deutschland. Hannover, S. 112-151. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 199.
- Lohrberg, F. (2004): Rekultivierung 21 – Land- und Forstwirtschaft als Gestaltungsmittel. In: Garten und Landschaft, Heft 7, S. 27-29.

- Mayntz, R. (1997): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Mayntz, R. (Hrsg.): Soziale Dynamik und politische Steuerung: theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt am Main/New York, S. 239-262.
- Mayntz, R.; Scharpf, F. W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R.; Scharpf, F. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt am Main/New York, S. 39-70.
- Moss, T. (2003): Raumwissenschaftliche Perspektiverweiterung zur Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie. In: Moss, T. (Hrsg.): Das Flussgebiet als Handlungsraum. Institutionenwandel durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie aus raumwissenschaftlichen Perspektiven. Münster, S. 21-43.
- North, D. C. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen.
- Paassi, A. (2002): Bounded spaces in the mobile world: Deconstructing 'Regional Identity'. In: Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, Vol. 93, No. 2, S. 137-148.
- Rautenstrauch, L. (1995): Regionalpark Rhein-Main. In: Der Architekt, Nr. 11, S. 651-655.
- Schenk, W. (2002): „Landschaft“ und „Kulturlandschaft“ – „getönte“ Leitbegriffe für aktuelle Konzepte geographischer Forschung und räumlicher Planung. In: Petermanns Geographische Mitteilungen, 146. Jg., Heft 6, S. 6-13.
- Sieferle, R. P. (2003): Die totale Landschaft. In: Oswald, F.; Schüller, N. (Hrsg.): Neue Urbanität – das Verschmelzen von Stadt und Landschaft. Zürich, S. 59-76.

Felix Blasch, Yasemin Utku

Einführung in die Arbeitsgruppe

Aktuelle Aspekte der Siedlungsentwicklung in Agglomerationen

Aktuelle Prognosen zur Siedlungsentwicklung in Agglomerationen sind geprägt von Schlagworten wie Bevölkerungsrückgang, Veränderung des Altersaufbaus, Überhänge unzeitgemäßer Wohnungsbestände, Anpassungsprobleme überalterter Infrastrukturen, weiter ansteigende Mobilität und zunehmende Inanspruchnahme der Umweltmedien Boden, Wasser und Luft – aber auch von Wachstum in Teilräumen, wobei dort dann vor allem die unzureichende Infrastrukturausstattung beklagt wird. Diese Trends eröffnen ein Spannungsfeld, mit dem vielfältige planerische Herausforderungen für die Entwicklung von Agglomerationsräumen verbunden sind. Die zentrale Fragestellung der Arbeitsgruppe war daher, wie Handlungsansätze und Steuerungsmöglichkeiten für eine tragfähige und gleichzeitig flexible Siedlungsentwicklung in verdichteten Regionen aussehen könnten.

Einzelne Aspekte zur Siedlungsentwicklung in Agglomerationen wurden durch die Impulsreferate in der Arbeitsgruppe vorgestellt. Hieraus ergab sich eine auf einzelne Themenfelder fokussierte Diskussion:

Torsten Thurmann führte in das Thema „Regionales Flächenmanagement“ ein. Er berichtete von den Umsetzungs- und Akzeptanzproblemen in vier deutschen Stadtregionen, die er im Rahmen seiner Diplomarbeit beispielhaft untersucht hatte, und benannte mögliche Ansatzpunkte zur Ausräumung von Realisierungshindernissen des Flächenmanagements.

Sebastian Wilske stellte den Zwischenstand des Forschungsprojektes „Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement“ im Programm „MORO – Modellprojekte der Raumordnung“ des BBR vor, an dem sich der Verband Region Stuttgart und das Institut für Städtebau und Landesplanung der Universität Karlsruhe gemeinsam beteiligen, und wies insbesondere auf die Handlungsansätze für die regionale Ebene hin.

Barbara Weber zeigte die Möglichkeiten semizentraler Ver- und Entsorgungssysteme auf, die derzeit im Rahmen eines Forschungsvorhabens „Urbane Räume in China“ am Institut WAR der TU Darmstadt untersucht werden und die aufgrund ihrer höheren Flexibilität sowohl in wachsenden wie schrumpfenden Regionen zukunftsfähig sein können.

Joachim Scheiner beleuchtete die Verkehrsentwicklung im Kontext des demographischen Wandels, der siedlungsstrukturellen Entwicklung sowie des Wanderungsgeschehens in westdeutschen Agglomerationen. Er hob für die sich wandelnden Anforderungen an die Verkehrsplanung die Ansätze hervor, die über eine sektorale Infrastrukturanpassung hinausgehen.

Dominierendes Thema in den Diskussionen war der Ansatz des regionalen Flächenmanagements zur forcierten Innenentwicklung in Agglomerationen – nicht zuletzt aufgrund der beiden Referate, die sich diesem Themenfeld widmeten. Kontrovers wurden hierbei jedoch die Restriktionen und Möglichkeiten planerischen Handelns durch politische Rahmensetzungen diskutiert. Etwa an den Beispielen „Eigenheimzulage“ oder

„Pendlerpauschale“, die als wesentliche Hemmnisse für eine Innenentwicklung herausgehoben wurden, musste konstatiert werden, dass es häufig an Konzepten und Strategien zur Innenentwicklung mangelt. Ebenso wurde festgestellt, dass zwar positive Beispiele für eine flächensparende Siedlungsentwicklung bekannt sind, diese jedoch häufig im Status des Modellprojektes verhaften bleiben und in der Regel keinen Eingang in die Praxis finden.

Diskutiert wurden auch die Diskrepanzen zwischen politischem Handeln und planerischem Bemühen im Bereich der Verkehrsentwicklung. Die bislang gängige Praxis der „doppelten“ Subventionierung – ÖPNV-Ausbau und Straßenbau – hat sich bekanntermaßen zwar als kontraproduktiv für eine Innenentwicklung erwiesen, wird aber dennoch fortgesetzt. Gerade in den Agglomerationen wird sich aufgrund der besseren Erreichbarkeit der Randbereiche bzw. des ländlichen Umlandes die Situation in den Innenbereichen weiter zuspitzen; der Zusammenhang zwischen der Verkehrsentwicklung und der „Entleerung“ innerstädtischer Bereiche wurde als ein wesentlicher Aspekt in der Diskussion herausgehoben. Auch wenn künftig nur noch ein geringes Wachstum der Mobilität erwartet wird, so wurde doch deutlich, dass mit der Ausdifferenzierung der Verkehrsnutzer sowie der Zunahme der Wegestrecken nach wie vor ein Handlungserfordernis besteht, das insbesondere auf regionaler Ebene größerer Beachtung bedarf.

Als ein wesentlicher Mangel in den planungsbezogenen Auseinandersetzungen um die Siedlungsentwicklung in Agglomerationen wurde die geringe Einbindung sektoraler Infrastrukturthemen wie etwa dem der Ver- und Entsorgung identifiziert. Am Beispiel von technischen Ver- und Entsorgungssystemen wurde die Relevanz von flexiblen Möglichkeiten zur Infrastrukturanpassung diskutiert. Das Prinzip semizentraler Systeme, die je nach örtlicher Situation für einzelne Quartiere angelegt werden, wurde als eine zukunftsfähige Alternative erachtet, da diese eine größere Flexibilität bei differenzierten Bedingungen ermöglichen. Dabei wurde jedoch deutlich, dass ein Umbau vorhandener – traditionell zentral angelegter – Systeme in eher schrumpfenden Regionen zu kostenintensiv wäre und semizentrale Systeme vor allem eine Variante für die derzeit – noch – wachsenden Teilräume sind.

Konsens bestand in der Arbeitsgruppe darüber, dass die forcierte Innenentwicklung auch künftig ein zentrales Thema für die Siedlungsentwicklung in Agglomerationen darstellt. Dabei wurde das regionale Flächenmanagement als wesentliche Grundlage und Voraussetzung aufgefasst. Kritisch angemerkt wurde, dass die Erfassung für das Management von Flächen bislang vor allem quantitativ und weniger qualitativ erfolgt. Sektorale Aspekte wie etwa die Verkehrsentwicklung oder Belange der Ver- und Entsorgung finden bislang nicht ausreichende Berücksichtigung. Um das Ziel zu erreichen, den weiteren Flächenverbrauch zu reduzieren und langfristig eine „Flächen-Kreislaufwirtschaft“ durchzusetzen, bedarf es aber offenbar nicht nur des Abgleichs mit sektoralen Planungen, sondern auch einer stärkeren Einbindung in die bzw. Rückkopplung mit der Stadt- und Regionalplanung.

Zahlreiche Fragen, wie etwa nach den Faktoren für eine Attraktivität von Agglomerationen als Wohn- und Arbeitsstandort, mussten offen bleiben. Aber es wurde deutlich, dass vor dem Hintergrund der steigenden Zahl der Brachflächen und ungebrochener Suburbanisierung der Handlungsdruck zu einer verstärkten Innenentwicklung wächst.

Torsten Thurmman

Der Beitrag des regionalen Flächenmanagements zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung – Erfahrungen aus vier Stadtregionen

Grundlagen des regionalen Flächenmanagements

Der Begriff „regionales Flächenmanagement“ wird in der Fachliteratur bislang nur selten verwendet und weiter präzisiert. Deshalb wurde im Rahmen eines Modellvorhabens der Raumordnung (vgl. Müller et al. 2002) eine genaue Bestimmung des wesentlichen Aufgabenspektrums eines auf die Siedlungsentwicklung ausgerichteten regionalen Flächenmanagements vorgenommen. Demnach ist regionales Flächenmanagement „(...) der Prozess der Abstimmung von Handlungen jener Organisationen, die wesentliche Entscheidungen über die bauliche Nutzung des Bodens treffen (...)“ (Müller et al. 2002: 11). Es soll „(...) durch optimierte Koordination, vorrangig auf der Basis freiwilliger Zusammenarbeit, unter diesen Organisationen die rahmensetzende Entwicklung von Leitbildern und Zielsystemen mit einer umsetzungsorientierten Vorgehensweise kombinieren“ (Müller et al. 2002: 10). Regionales Flächenmanagement ist nach diesem Verständnis also ein interkommunaler Kooperationsprozess, in dessen Zentrum die Erarbeitung und Umsetzung eines gemeinsamen Siedlungskonzepts durch die beteiligten Akteure steht.

Regionales Flächenmanagement findet innerhalb eines Netzwerks statt, dem Akteure aus dem öffentlichen und privaten Bereich angehören. Da die Regionalplanung und die Kommunen die Siedlungsentwicklung durch ihre räumlichen Planungen wesentlich gestalten, kommt ihnen eine Sonderstellung im regionalen Flächenmanagement zu. Eine wichtige Rolle spielt darüber hinaus die Einbindung von privaten Akteuren wie der Immobilienwirtschaft und Wohnungsbauunternehmen (vgl. Müller et al. 2002: 101 f.).

Ansätze regionalen Flächenmanagements finden sich in funktionalen Kooperationsräumen, die meist als überlokale Teilräume einer Planungsregion ausgeprägt sind, aber auch Teilräume von mehreren Planungsregionen umfassen können. Häufig finden sich entsprechende Aktivitäten in Stadtregionen, wo ein besonders hoher Abstimmungsbedarf der Siedlungsentwicklung vorhanden ist.

Das im Modellvorhaben entwickelte Phasenmodell des regionalen Flächenmanagements zielt im Kern darauf ab, verschiedene Steuerungsbausteine zu verknüpfen. Dabei geht es nicht darum, alle Bausteine in unterschiedlichen Regionen auf gleiche Weise miteinander zu kombinieren (vgl. Weith 2004a: 2). Prozesse des regionalen Flächenmanagements sind vielmehr individuell zu gestaltende Kooperationsprozesse, welche stets die spezifischen regionalen Rahmenbedingungen (z. B. Akteurskonstellationen, räumliche Ausdehnung, Bodenmarkt, politische Rahmenbedingungen) berücksichtigen müssen. Das Phasenmodell stellt im Sinne einer Idealvorstellung aufeinander aufbauende Arbeitsphasen dar, die einem integrierten regionalen Flächenmanagement zugrunde liegen sollten. Diese Phasen sind entsprechend der Reihenfolge der Bearbeitung:¹

¹ Für eine ausführliche Beschreibung der einzelnen Phasen vgl. Müller et al. 2002: 175 ff.

- Monitoring der Baulandentwicklung
- Erfassung des Baulandpotenzials
- Abschätzung des Baulandbedarfs
- Entwurf von Siedlungsvarianten
- komplexe Folgenabschätzung der Siedlungsvarianten
- Abstimmung, Entwurf und Beschluss des Siedlungskonzepts
- Umsetzung des Siedlungskonzepts
- Controlling der Konzeptumsetzung und Berichterstattung (Reporting)

Ein wichtiges Ziel des regionalen Flächenmanagements ist die Erarbeitung und Umsetzung von Strategien einer flächensparenden Siedlungsentwicklung. Die momentane Siedlungsentwicklung ist trotz langjähriger Diskussion um die negativen Folgen des Siedlungsflächenwachstums noch immer sehr flächenintensiv. So wuchs die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland im Jahr 2003 um durchschnittlich ca. 93 ha pro Tag (Statistisches Bundesamt 2004).

Die negativen Auswirkungen des Siedlungsflächenwachstums sind vielfältig. Durch die räumlich-funktionale Entmischung der Siedlungsräume steigen die Länge der zurückzulegenden Wegstrecken sowie der Flächenbedarf für den Verkehr. Darüber hinaus steigt der Flächenverbrauch durch zusätzlich benötigte Infrastrukturen in den neuen Siedlungsgebieten. Letztendlich führt die verbesserte Verkehrsinfrastruktur zu einem weiter zunehmenden Siedlungsdruck in der Peripherie (vgl. Umweltbundesamt 2003: 93 f.). Die zurückgehende Auslastung bestehender Infrastruktureinrichtungen wie z. B. Schulen oder öffentlicher Verkehrsmittel gefährdet deren Erhaltung und Pflege, während gleichzeitig zusätzliche Infrastrukturen in den neuen, dezentralen Siedlungen geschaffen werden müssen. Aus ökologischer Sicht sind beispielsweise die Bodenversiegelung mit einem Verlust fruchtbarer Kulturböden und einer Erhöhung der Hochwassergefahr sowie die Zerschneidung von Landschaften mit einer Fragmentierung von Lebensräumen problematisch (vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2004).

Diese Beispiele verdeutlichen, dass ein Paradigmenwechsel in der Siedlungspolitik notwendig ist. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und zunehmender Innenentwicklungspotenziale muss der Innenentwicklung zukünftig in verstärktem Maße Priorität eingeräumt und langfristig auf eine Flächenkreislaufwirtschaft hingearbeitet werden.

Die „Flächenhaushaltspolitik“ ist eine Hauptaufgabe der Raumplanung und ein „Schlüsselbereich für eine nachhaltige Raumentwicklung“ (Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2003: 3). Eine effiziente Nutzung vorhandener Flächen sichert Ressourcen und zukünftige Handlungsspielräume. Dabei kann regionales Flächenmanagement auf dem Weg zu einem haushälterischen Umgang mit Flächen einen wichtigen Beitrag leisten.

Erfahrungen aus vier Stadtregionen

Die im Folgenden dargestellten Erfahrungen mit Ansätzen des regionalen Flächenmanagements fußen auf der Diplomarbeit des Autors (vgl. Thurmann 2004). In den vier Stadtregionen Osnabrück, Lübeck, Schwerin und Bitterfeld-Wolfen wurden Prozesse des regionalen Flächenmanagements analysiert und ergänzend insgesamt zwölf leitfragengestützte Interviews mit Akteuren aus den Bereichen Regionalplanung, Stadtplanung und Kommunalpolitik durchgeführt. Der Fokus lag dabei auf der Untersuchung

der Umsetzungs- und Akzeptanzprobleme des regionalen Flächenmanagements. Auf dieser Grundlage wurden Empfehlungen und Erfolgsfaktoren für zukünftige Kooperationsprozesse herausgearbeitet.

Im Folgenden wird auf die Darstellung der einzelnen Fallbeispiele verzichtet und der Fokus stattdessen allgemeiner auf die Probleme und Perspektiven eines integrierten regionalen Flächenmanagements gelegt.

Umsetzungsprobleme

Insgesamt sind in allen vier Beispielregionen deutliche Umsetzungsprobleme zu konstatieren. Oft gelingt es nicht, die interkommunale Kooperation nach Abschluss des Siedlungskonzepts aufrechtzuerhalten. Die Ziele der gemeinsamen Siedlungskonzepte bleiben überwiegend unverbindlich und ein Monitoring fehlt in allen Beispielregionen. Als Gründe für den geringen Umsetzungsgrad der Siedlungskonzepte werden von den Akteuren primär Akzeptanzprobleme genannt.

Akzeptanzprobleme

Die Akzeptanzprobleme werden von den Akteuren weniger in der planenden Verwaltung, sondern überwiegend im politischen Raum gesehen. So wird als Hauptakzeptanzproblem in erster Linie die fehlende Bereitschaft der Kommunen genannt, verbindliche Festsetzungen und Einschränkungen ihrer Handlungsspielräume zu akzeptieren. Als besonders konfliktreich wird explizit die Abschätzung des Baulandbedarfs genannt, da es hier um Verteilungsfragen geht, die für einzelne Kommunen mit Verzicht verbunden sein können. Insgesamt wird ein Wachstumsdenken konstatiert, welches die Innenentwicklung behindere.

Förderliche Rahmenbedingungen

Als förderlich für ein regionales Flächenmanagement wird von den Akteuren mehrfach ein finanzieller Ausgleich zwischen den Kommunen genannt. Zum Abbau der interkommunalen Konkurrenz halten einige Befragte auch durch Eingemeindungen zu schaffende, größere Verwaltungseinheiten für notwendig. Auch eine interkommunale Zusammenarbeit in Verbänden wird als vorteilhaft für das regionale Flächenmanagement angesehen. Weiterhin wird mehrfach ein größeres Engagement der Länder gefordert. Förderlich seien konkrete Vorgaben, welche z. B. die Pflicht zur Aufstellung interkommunaler Siedlungskonzepte, die Festlegung von diesbezüglichen Mindeststandards oder verbindliche Flächensparziele umfassen könnten. Das Land solle das regionale Flächenmanagement darüber hinaus auch finanziell unterstützen. Weiterhin solle das Siedlungskonzept verbindlich sein und dessen Ergebnisse müssten in eine starke Regionalplanung integriert werden. Bei Nichtbeachtung der gemeinsamen Ziele müsse es Sanktionsmöglichkeiten geben. Wichtig sei, dass die Raumordnung das bestehende rechtliche und planerische Instrumentarium konsequent anwende. Förderlich für das Entstehen von Prozessen des regionalen Flächenmanagements in der Initialphase sei ein ausreichend starker Handlungsdruck. In diesem Zusammenhang werden von den Akteuren beispielhaft Flächenengpässe, Siedlungsdruck und Finanzknappheit genannt. Betont wird auch die wichtige Rolle einzelner Persönlichkeiten, die durch ihr Engagement einen großen Beitrag zum Erfolg des Prozesses leisten könnten. Weiterhin werden eine externe Moderation sowie kleine Kooperationsräume als förderliche Rahmenbedingungen für ein integriertes regionales Flächenmanagement genannt.

Hinderliche Rahmenbedingungen

Als wesentliche Rahmenbedingung, welche die Realisierung eines integrierten regionalen Flächenmanagements behindere, wird am häufigsten die interkommunale Konkurrenz angesprochen. Als Grund für diese Konkurrenzsituation wird mehrfach auf das System der Kommunalfinanzen verwiesen, das den Hauptanreiz für die Kommunen darstellt, um Einwohner und Unternehmen zu konkurrieren. Kontraproduktiv wirkten auch Personalmangel und Stellenabbau in der planenden Verwaltung sowie die geringe Durchsetzungskraft der Regionalplanung. Darüber hinaus werden das Fehlen bzw. der Verlust wichtiger Persönlichkeiten mit Führungsfunktion sowie ein zu geringer Handlungsdruck in der Initialphase als hinderlich genannt. Der Erfolg des regionalen Flächenmanagements sei insgesamt stark von einzelnen Personen abhängig.

Beitrag zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung

Selbst wenn das Ziel „Flächensparen“ explizit formuliert wird, ist dieses nur eins von mehreren Zielen innerhalb der jeweiligen Kooperationsprozesse. So ist zu erklären, dass in Verbindung mit der geringen Akzeptanz der Kommunen, auf Baulandausweisungen zu verzichten, die untersuchten Ansätze des regionalen Flächenmanagements den Anforderungen zur Realisierung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung nicht ausreichend gerecht werden. Dabei zeigen sich Defizite v. a. bei der Erfassung und Berücksichtigung der Innenentwicklungspotenziale sowie der Festlegung von Mengenbegrenzungen für die Siedlungsentwicklung. Es geht primär um die Frage der Verortung des Siedlungsflächenzuwachses. Die integrierte Vorgehensweise des Phasenmodells findet sich in der Praxis nur ansatzweise wieder, was teilweise auf methodische Unkenntnis, überwiegend aber auf den bewussten Verzicht auf besonders konfliktreiche Arbeitsschritte zurückzuführen ist. In keiner Beispielregion wurde bislang ein Informationsmanagement, bestehend aus einem Monitoring, Controlling und Reporting, aufgebaut. Auch wurden in keinem Fallbeispiel separate Siedlungsvarianten entworfen und einer Folgenabschätzung unterzogen. Bei der Erfassung des Baulandpotenzials wurden in allen Fällen die Innenentwicklungspotenziale nicht erfasst und nur in einer Beispielregion wurde der Baulandbedarf abgeschätzt. Die meisten Befragten sehen einen Beitrag des regionalen Flächenmanagements zum Flächensparen nur dann gegeben, wenn die vereinbarten Ziele verbindlich seien. Das Phasenmodell sei zwar prinzipiell geeignet, eine flächensparende Siedlungsentwicklung zu unterstützen, dazu müsse man dieses Ziel allerdings von Anfang an explizit im Konsens der Akteure verfolgen.

Erfolgsfaktoren für ein regionales Flächenmanagement

Damit das regionale Flächenmanagement seinen anspruchsvollen und schwierigen Aufgaben besser gerecht werden kann, ist die Kenntnis von Erfolgsfaktoren wichtig. Die Fallstudien haben verdeutlicht, dass in Bezug auf die fachliche Qualität der Prozesse noch deutliche Optimierungspotenziale bestehen. Von zentraler Bedeutung sind Überlegungen, wie die Umsetzungs- und Akzeptanzprobleme des regionalen Flächenmanagements gemindert werden können. Die auf der Grundlage der Fallbeispiele abgeleiteten Erfolgsfaktoren können dabei zwar eine Orientierung für die Gestaltung von Prozessen des regionalen Flächenmanagements geben, jedoch keine allgemeingültigen Kooperationsregeln liefern.²

² Zu weiteren Erfolgsfaktoren des regionalen Flächenmanagements vgl. Weith 2003: 12 ff.

Kommunikation der Vorteile und Chancen

Besonders in der Initialphase sind die vielfältigen Vorteile, die ein regionales Flächenmanagement mit sich bringen kann, zu kommunizieren, damit die Akteure zur Teilnahme am Prozess motiviert werden können. Folgende Vorteile des regionalen Flächenmanagements können beispielhaft genannt werden (vgl. Weith 2004b: 23 ff.):

- größere Planungssicherheit
- bessere Positionierung der Kommunen im Standortwettbewerb
- Abbau von interkommunalen Konkurrenzsituationen
- Kompensation von Flächen-, Verwaltungs- und Finanzdefiziten
- bessere Verhandlungsposition gegenüber Investoren und höheren Planungsebenen
- Minderung von Erschließungskosten und Neuinanspruchnahme von Flächen
- bessere Auslastung des ÖPNV sowie der sozialen Infrastruktur

Herstellung eines Kosten-Nutzen-Ausgleichs

Von zentraler Bedeutung für den Erfolg des regionalen Flächenmanagements ist die Realisierung eines Kosten-Nutzen-Ausgleichs, der zu einer Win-win-Situation für die beteiligten Akteure führen soll. Ohne einen solchen Ausgleich zwischen den kooperierenden Kommunen ist eine aus regionaler Perspektive optimale Siedlungsentwicklung nicht realisierbar, weil dadurch zwangsläufig einige Standorte bzw. Kommunen privilegiert und andere benachteiligt werden. Ein solcher finanzieller Kosten-Nutzen-Ausgleich ist in allen untersuchten Fallbeispielen nicht thematisiert worden, was die Seltenheit solcher Kompensationsvereinbarungen in der Praxis verdeutlicht.³ Im Rahmen von interkommunalen Gewerbegebieten ist eine gerechte Aufteilung der Gewerbesteuererlöse auf die kooperierenden Kommunen eine Möglichkeit eines Kosten-Nutzen-Ausgleichs (Tomerius; Preuß 2001: 70 f.).

Beschluss einer Kooperationsvereinbarung

Grundlage der interkommunalen Zusammenarbeit sollte eine Kooperationsvereinbarung sein, welche die wesentlichen Spielregeln der Zusammenarbeit regelt. Eine solche Kooperationsvereinbarung sollte u. a. die Übernahme der Ergebnisse in verbindliche Raumpläne, die Regelung von Konflikten sowie die Vereinbarung einer regelmäßigen Berichterstattung zur Flächenentwicklung beinhalten.

Einbindung aller relevanten Akteure

Durch die frühzeitige Einbindung aller relevanten Akteure können Konfliktpotenziale erkannt und dadurch möglicherweise gemindert werden. Zukünftig ist eine intensivere Kooperation zwischen privaten Flächenentwicklern und Kommunen bereits in der Anfangsphase des Prozesses notwendig. Auch über die Einbindung von Verbänden und privaten Grundstückseigentümern ist nachzudenken. Diese Akteure verfügen über Wissen, das dazu genutzt werden sollte, das Siedlungskonzept nachfragegerecht zu entwickeln und dadurch dessen Akzeptanz und Praxistauglichkeit und somit dessen Umsetzung zu erhöhen.

³ Ansätze einer Vereinbarung über einen monetären Ausgleich sind beispielsweise 2004 im Raum Rendsburg, Schleswig-Holstein, entworfen worden (vgl. Thurmann 2004: 93).

Einbeziehung externer Unterstützung

Prozesse des regionalen Flächenmanagements sind aufgrund ihrer Komplexität und ihres hohen Konfliktpotenzials ohne externe Unterstützung kaum zufriedenstellend durchführbar. Es bietet sich daher an, inhaltliche Teilkonzepte von externen Planern bearbeiten zu lassen, wie dies in allen untersuchten Beispielregionen geschehen ist. Die Begleitung des Entwicklungsprozesses durch eine externe Moderation ist ebenfalls zu empfehlen und kann Akzeptanzprobleme mindern, da diese unabhängig von kommunalen Interessen ist und somit als neutral wahrgenommen wird.

Eigene personelle und finanzielle Ressourcen

Für ein regionales Flächenmanagement müssen eigene personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, wobei auf eine gerechte Lastenverteilung auf die partizipierenden Kommunen zu achten ist. Dazu sind bestehende Fördermöglichkeiten zu prüfen und bestmöglich auszuschöpfen. Weiterhin muss der Prozess von einer zentralen Stelle koordiniert werden. Es sollte daher zumindest eine bestehende Institution benannt werden, bei der die Fäden zusammenlaufen. Empfehlenswert ist die Einrichtung einer eigenen Geschäftsstelle.

Projekte als Prozessmotor

Erfolgreiche Projekte können die Motivation der Akteure zur Zusammenarbeit stärken. Diese sollten sich zunächst auf weniger konfliktreiche Themenfelder konzentrieren. Dafür bieten sich z.B. interkommunale Gewerbegebiete und Kompensationsflächenpools oder der Aufbau gemeinsamer Informationssysteme der Siedlungsentwicklung an.

Schrittweise Formalisierung der Zusammenarbeit

In der Anfangsphase sollte das regionale Flächenmanagement nicht mit zu konfliktreichen Inhalten überfrachtet werden. Wichtig ist zunächst die Herausbildung von Vertrauen und Kommunikationsstrukturen zwischen den Akteuren. Langfristig kann eine informelle Zusammenarbeit allerdings nur schwer in Gang gehalten werden, da sie u. a. stark vom Engagement einzelner Akteure sowie kurzfristigen Erfolgen abhängig ist und ein größeres Akteursnetzwerk kaum in erforderlichem Maße langfristig zusammengehalten werden kann. Deshalb sollten mittel- bis langfristig formellere Strukturen der Zusammenarbeit angestrebt werden. Zu diesem Zweck stehen beispielsweise die Möglichkeiten der Erarbeitung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans sowie einer Verbandsgründung zur Verfügung.

Gründung einer städtischen Gesellschaft

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, Aufgaben des Flächenmanagements einer städtischen Gesellschaft zu übertragen, wovon in der Praxis bereits Gebrauch gemacht wird. Dabei kann eine privatrechtliche Organisationsform, wie z. B. eine GmbH, flexibler am Markt und im Umgang mit Investoren agieren als die Verwaltung mit ihren politischen Entscheidungsabläufen. Eine solche Gesellschaft könnte beispielsweise die Neunutzung von Brachflächen befördern, indem sie diese entwickelt und offensiv vermarktet (vgl. Tomerius; Preuß 2001: 76 f.). Dabei sollte der Gesellschaft die Aufgabe übertragen werden, diejenigen Flächen zu entwickeln und zu vermarkten, die raumordnerisch erwünscht sind und über deren Nutzung im Rahmen der Erarbeitung eines interkommunalen Siedlungskonzepts ein Konsens hergestellt worden ist.

Schlussfolgerungen

Es besteht offenbar ein hoher Abstimmungsbedarf der Siedlungsentwicklung auf der Zwischenebene oberhalb der kommunalen Ebene und unterhalb der Planungsregion. Diese Zwischenebene zeichnet sich allerdings durch ungünstige Gebiets- und Verwaltungseinheiten mit einer Vielzahl von Zuständigkeiten und einem Mangel an Planungsinstrumenten aus. Diese Defizite können durch Ansätze regionalen Flächenmanagements kompensiert werden. Der besondere interkommunale Abstimmungsbedarf der Siedlungsentwicklung zeigt sich darin, dass sich trotz kontraproduktiver Rahmenbedingungen bereits Ansätze regionalen Flächenmanagements in der Praxis etabliert haben, weshalb bei einer Verbesserung der Rahmenbedingungen eine Zunahme entsprechender Ansätze wahrscheinlich ist.

Interkommunale Kooperationen in Fragen der Siedlungsentwicklung sind allerdings durch Verteilungskonflikte mit einem sehr hohen Konfliktpotenzial geprägt. Dadurch ist die Gefahr des Scheiterns groß und die Hemmschwelle der Akteure, sich auf solche Prozesse einzulassen, entsprechend hoch. Die Minderung dieses Verteilungskonflikts stellt eine grundlegende Herausforderung für die regionalen Akteure dar, welche momentan allerdings kaum angegangen wird. Die Verdrängung dieses Konflikts ist ein Hauptgrund für den derzeit geringen Beitrag von Ansätzen des regionalen Flächenmanagements zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung.

Ein interkommunales Siedlungskonzept kann bei einer fehlenden Lösung des Verteilungskonflikts daher nur dann im Konsens der Akteure erarbeitet werden, wenn keiner der Adressaten in seinen Handlungsspielräumen zu sehr eingeschränkt wird. Die Akteure werden nur dann zu einer Kooperation bereit sein, wenn ihre Vorteile überwiegen. Folglich tendieren die Inhalte interkommunaler Siedlungskonzepte zum kleinsten gemeinsamen Nenner der Interessen der Akteure und das erreichbare Verbindlichkeits- und Restriktionsniveau ist eher niedrig. Es besteht die Gefahr der Beschränkung auf allgemeine, zwar gut gemeinte, aber wenig wirkungsvolle Inhalte.

Eine Realisierung integrierter Ansätze regionalen Flächenmanagements scheitert nicht an einem Mangel an methodischen Gestaltungsmöglichkeiten. Ein konsequentes Vorgehen nach dem Vorbild eines Phasenmodells, welches die Voraussetzung für die Realisierung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung ist, wird von den Kommunen allerdings als zu restriktiv wahrgenommen und trifft somit auf deutliche Akzeptanzprobleme. Insgesamt scheint eine Realisierung integrierter Ansätze nach dem Vorbild des Phasenmodells, von denen ein deutlicher Flächenspareffekt ausgeht, unter den aktuellen Rahmenbedingungen unwahrscheinlich. Als ein Haupthindernis für die Etablierung kooperativer Ansätze des regionalen Flächenmanagements mit dem Ziel des Flächensparens kann die heutige ökonomische Anreizstruktur genannt werden, die flächenintensive Entwicklungen begünstigt. Die Gestaltung dieser Rahmenbedingungen findet auf Bundes- und Landesebene statt und entzieht sich daher den Gestaltungsmöglichkeiten der regionalen und kommunalen Akteure.

Das regionale Flächenmanagement scheint in seiner informellen Ausprägung eher für Kooperationsräume mit wenigen Kommunen geeignet zu sein. Bei zunehmender Anzahl beteiligter Akteure steigen die Transaktionskosten der Verhandlung und die Umsetzungsdefizite des Siedlungskonzepts, sodass in diesem Fall eine formale Zusammenarbeit vielversprechender erscheint.

Das regionale Flächenmanagement ermöglicht auf informeller Basis einen Einstieg in eine gemeinsame interkommunale Flächenhaushaltspolitik. Da diese Form des regionalen Flächenmanagements langfristig aber nicht ausreichend handlungsfähig erscheint, sollte in einer längeren Perspektive eine formale Zusammenarbeit angestrebt werden.

Trotz der beschriebenen Hindernisse wird die Notwendigkeit des regionalen Flächenmanagements in Zukunft vermutlich zunehmen. Vor dem Hintergrund wachsender Brachflächenpotenziale und Wohnungsleerstände nimmt der Handlungsdruck auf die Akteure weiter zu, regionale Lösungsansätze für die Innenentwicklung zu erarbeiten. Hinzu kommt, dass die ökonomischen, ökologischen und sozialen Probleme der Siedlungsentwicklung immer deutlicher zutage treten.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2003): Mehr Nachhaltigkeit in Landes- und Regionalplänen. Hannover. Positionspapier aus der ARL Nr. 54.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2004): Problematik und Ziele. Letzte Änderung: 21.01.2004. Aufgerufen am: 08.07.2004.
<http://www.bbr.bund.de/raumordnung/siedlung/problematik.htm>
- Müller, B., et al. (2002): Regionales Flächenmanagement. Ansatzpunkte für eine ressourcenschonende Siedlungsentwicklung. Abschlussbericht des Modellvorhabens der Raumordnung. Bislang unveröffentlicht.
- Statistisches Bundesamt (2004): Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche: 93 ha/Tag. Pressemitteilung vom 08.11.2004. Aufgerufen am: 10.11.2004.
<http://www.destatis.de/presse/deutsch/pm2004/p4660112.htm>
- Thurmann, T. (2004): Der Beitrag des regionalen Flächenmanagements zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung. Vision und Wirklichkeit am Beispiel von vier Stadtregionen. Unveröffentlichte Diplomarbeit an der Universität Hannover, Fachbereich Landschaftsarchitektur und Umweltentwicklung, Institut für Landesplanung und Raumforschung.
- Tomerius, S.; Preuß, T. (2001): Flächenrecycling als kommunale Aufgabe. Potenziale, Hemmnisse und Lösungsansätze in den deutschen Städten. Berlin. Deutsches Institut für Urbanistik, Reihe „Umweltberatung für Kommunen“.
- Umweltbundesamt (2003): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr. Materialienband. Berlin. UBA-Texte 90/03.
- Weith, T. (2003): Regionales Flächenmanagement und seine Erfolgsfaktoren als Bausteine für einen umfassenden Bodenschutz. In: Stadt Marktredwitz; Bayerisches geologisches Landesamt (Hrsg.): Tagung Bodenschutz im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft und Vollzug. Marktredwitz, S. 12-17. Aufgerufen am: 27.07.2004. <http://www.stmugv.bayern.de/de/aktuell/download/boden/mbtage3.pdf>
- Weith, T. (2004a): Wege zu einer nachhaltigkeitsorientierten Flächenpolitik. Zur strategischen Vernetzung planerischer Instrumente im regionalen Flächenmanagement. Tagung „Wir machen Boden gut“ der Evangelischen Akademie Tutzing. Aufgerufen am: 27.07.2004.
<http://www.stmugv.bayern.de/de/boden/tutzing/ref09.pdf>
- Weith, T. (2004b): Regionale Strategien der Siedlungsentwicklung. In: Petra-Kelly-Stiftung (Hrsg.): Siedlungsentwicklung im ländlichen Raum. Siedlungsbrei und Flächenfraß ohne Alternative? Dokumentation des Fachseminars am 05./06. Mai 2004. Mitwitz. Aufgerufen am: 28.07.2004.
<http://www.petra-kelly-stiftung.de/sites/pdf-doku/Doku-Siedlungsentwicklung.pdf>

Sebastian Wilske

Zwischenstand des Modellprojektes „Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement in der Region Stuttgart“ (MORO-RESIM)

Anlass

Zentrale Grundlage der Raumplanung ist der haushälterische und schonende Umgang mit den vorhandenen Ressourcen. Die Ressource Boden ist nicht vermehrbar, darum gelten nach den grundsätzlichen Ideen der Nachhaltigkeit für sie besonders strenge Maßstäbe. Die Erfahrung und zahlreiche Untersuchungen belegen, dass mit einer flächenintensiven Raumentwicklung, neben der direkten Wirkung der weiteren Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke, weitere mannigfaltige Wirkungen im ökonomischen, ökologischen und sozialen Bereich verbunden sind.

In der Praxis zeigt sich, dass erhebliche Schwierigkeiten überwunden werden müssen, ehe von einer Verwirklichung einer Strategie „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ gesprochen werden kann. Während für die kommunale Ebene aus diversen Projekten schon Erfahrungen zur Konkretisierung und Umsetzung einer Strategie „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ vorliegen, fehlen diese für die regionale Ebene noch weitgehend.

Ein Entscheid für die aktive Verfolgung einer Strategie kann in der räumlichen Planung nur auf der Grundlage einer fundierten Übersicht über die Lage im betrachteten Raum erfolgen. Die Regionalplanung steht dabei vor dem Problem, dass die Übersicht über die Möglichkeiten zur Innenentwicklung, welche schon auf kommunaler Ebene häufig fehlt, in regionalem Maßstab ungleich schwerer herzustellen ist. Diese Übersicht ist aber dennoch zwingend erforderlich. Erst auf Grundlage einer solchen Übersicht können dann fundiert Strategien für die regionale Ebene erarbeitet werden, die es ermöglichen, die Anstrengungen der Kommunen im Flächenmanagement auf der Ebene der Region effektiv zu flankieren. Ziele des Forschungsprojektes sind daher:

- Schaffen und Wahren der Übersicht über Innenentwicklungspotenziale in der Region
- Schaffen der Übersicht über innovative Verfahren und Instrumente zur Umsetzung des Grundsatzes „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ auf der regionalen Ebene
- Entwicklung einer Strategie für Innenentwicklung auf der regionalen Ebene auf Grundlage der Potenzialübersicht und der aufgezeigten Instrumente und Verfahren

Arbeitsprogramm

Um die aufgezeigten offenen Fragen bearbeiten zu können, wurde für das Verfahren ein Vorgehen gewählt, in welchem sowohl die materiellen als auch die operationellen Möglichkeiten für die Innenentwicklung erkundet und auf dieser Grundlage Strategien für die Regionalplanung entwickelt werden konnten.

Potenziale für die Innenentwicklung

- Entwicklung einer Erhebungsmethodik für die regionale Ebene
- Erhebung der Potenziale
- Entwicklung einer internetgestützten Übersicht über die Potenziale

Instrumente und Verfahren

- Erkundung innovativer Verfahren und Instrumente zur Umsetzung des Grundsatzes „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ auf der regionalen Ebene
- Diskussion dieser Verfahren und Instrumente vor dem Hintergrund der spezifischen Situation in der Region Stuttgart
- Entwicklung von praktikablen Instrumentenverbünden

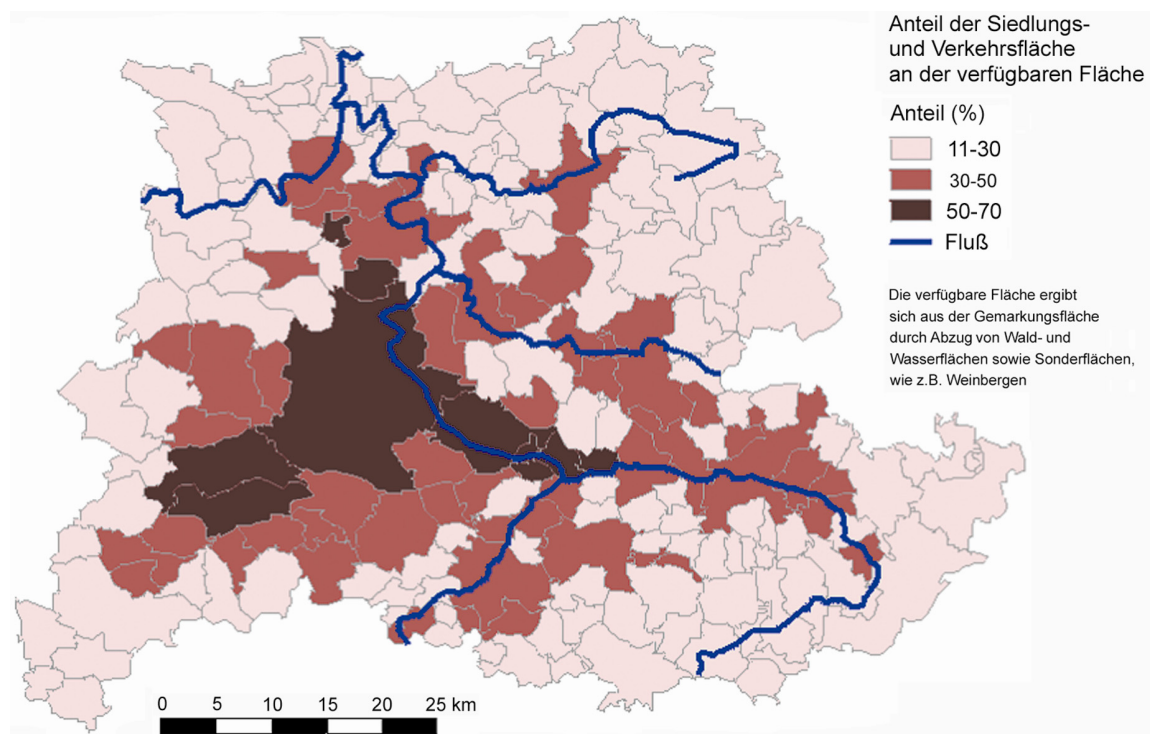
Strategieentwicklung

- Aufbauend auf der Übersicht über Innenentwicklungspotenziale und den zur Verfügung stehenden Instrumenten und Verfahren kann eine Strategie für die Innenentwicklung auf regionaler Ebene entwickelt werden
- Identifikation von Schwerpunkten der Innenentwicklungspotenziale und Bereichen für die Pilotanwendung von ausgewählten Instrumenten und Verfahren

Die Region Stuttgart

Die Region Stuttgart gehört mit 2,6 Mio. Einwohnern und 1,1 Mio. Arbeitsplätzen zu den leistungsfähigsten Verdichtungsräumen Deutschlands. Sie ist nicht wie etwa München oder Hamburg durch eine monozentrale Struktur geprägt, vielmehr ist Stuttgart von einem leistungsfähigen Kranz von Mittelzentren umgeben. Die Verknüpfungen dieser Mittelzentren untereinander und in ihr Umland führen zu einer intensiven Vernetzung innerhalb der Region.

Abb. 1: Anteile der Siedlungsflächen in der Region Stuttgart



Die Siedlungsentwicklung ist in der Region zuerst entlang der topographisch vorgegebenen Talachsen erfolgt. Die ausgeprägte Topographie behinderte die Entwicklung in der Region und der daraus resultierende Druck führte zu einer Besiedelung bis weit in die Hanglagen und zur Verlagerung der Aktivitäten aus den Kernbereichen der Entwicklungsachsen ins Umland. Wichtige Kernbereiche der Region haben inzwischen kaum mehr Reserven für weitere Außenentwicklung auf der eigenen Gemarkung. Dies gilt nicht nur für die Großstädte Stuttgart und Esslingen, sondern auch für eine Reihe kleinerer Gemeinden.

Stand der Erhebung und erste Folgerungen

Die Schaffung der Übersicht über die Potenziale für eine Innenentwicklung erfordert die Bündelung vieler Informationen aus verschiedensten Quellen. Wie die Erfahrung zeigt, bedarf es einer Methode, die sowohl die Ortskenntnis der örtlichen Planer als auch den Blickwinkel von Externen nutzt, um möglichst alle Potenziale im Bestand zu erfassen. Nicht alle Potenziale sind aus der Luft erkennbar und nicht alle werden von den Ortskundigen als solche wahrgenommen. Aus dem Vorgehen in vorangegangenen Projekten ist folgendes Verfahren abgeleitet:

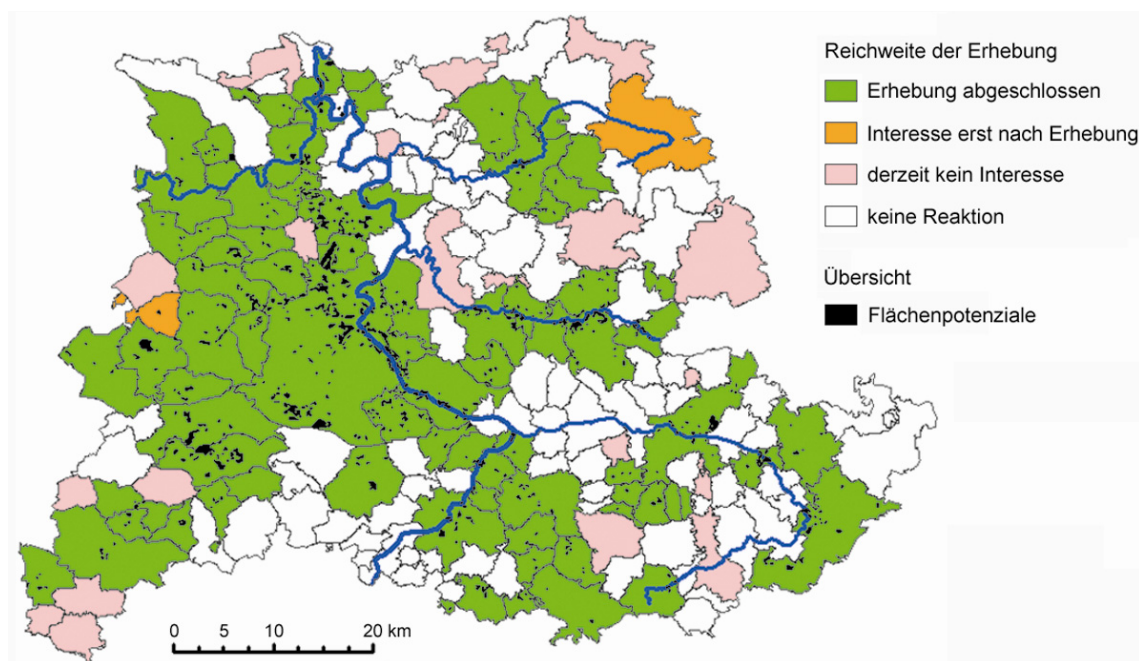
- a. Erhebungstermin in der Gemeinde mit den örtlichen Planern: ein strukturiertes Erhebungsgespräch „mit dem Stift in der Hand und dem Plan auf dem Tisch“. Die Potenziale werden zeitgleich während des Gespräches in der Arbeitsplattform des Projektes abgegrenzt und die tabellarischen Merkmale eingetragen.
- b. Abgleich mit Luftbildern durch Externe, „Verdachtsflächen“ werden in einer separaten Kategorie in die Arbeitsplattform eingestellt.
- c. „Filterung“ evtl. aus dem Luftbild erkannter Potenziale, insbesondere Löschung von Fehlerfassungen, durch die örtlichen Planer in der Arbeitsplattform.

Insbesondere für kleinere Gemeinden haben sich im Projektverlauf auch Gruppentermine als gut geeignet erweisen. So kann der notwendige direkte Kontakt auch in kleineren Gemeinden gewährleistet werden.

Die Erhebungen bezogen sich auf Flächen im Innenbereich und Flächen der sogenannten „noch nicht realisierten Außenentwicklung“, also Flächen, die planerisch bereits für eine Bebauung vorgesehen sind, ohne dass eine Bebauung schon stattgefunden hätte. Der Begriff „Innenentwicklungspotenzial“ wurde innerhalb des Projektes wie folgt abgegrenzt:

- Flächen größer 5.000 qm
- alle Nutzungsarten
- innerhalb des zusammenhängenden Siedlungskörpers
- alle Potenzialtypen:
 - noch niemals baulich genutzte Flächen wie ungenutzte Reserveflächen
 - nicht mehr genutzte Flächen
 - extensiv genutzte Flächen
 - nicht plangemäß genutzte Flächen
- auch schon neu überplante Areale, die sich noch in der Umsetzung befinden

Abb. 2: Zwischenstand der Übersicht des Projektes



Die Vor-Ort-Erhebungen fanden bislang in 90 Gemeinden (50 %) statt und haben damit 54.200 ha Siedlungs- und Verkehrsfläche (70 %) bzw. 1,99 Mio. Einwohner (75 %) erfasst. Parallel fand eine Luftbildauswertung statt, die methodisch nur bedingt belastbare Ergebnisse (ohne Rückkoppelung vor Ort) im Bereich der „noch nicht realisierten Außenentwicklung“ liefern kann. Diese Ergebnisse werden derzeit über die Internetplattform des Projektes den Gemeinden zur Gegenprüfung vorgelegt. Die bisherigen Ergebnisse bilden die Grundlage einer Lagebeurteilung, die eine Strategie- und Vertiefungsphase vorbereiten soll.

Auch die Erhebungsgespräche haben wertvolle Hinweise in Bezug auf die Instrumentendiskussion geliefert. Es ist eine räumliche Differenzierung der formulierten Wünsche von kommunaler Seite an die überörtliche Planung festzustellen:

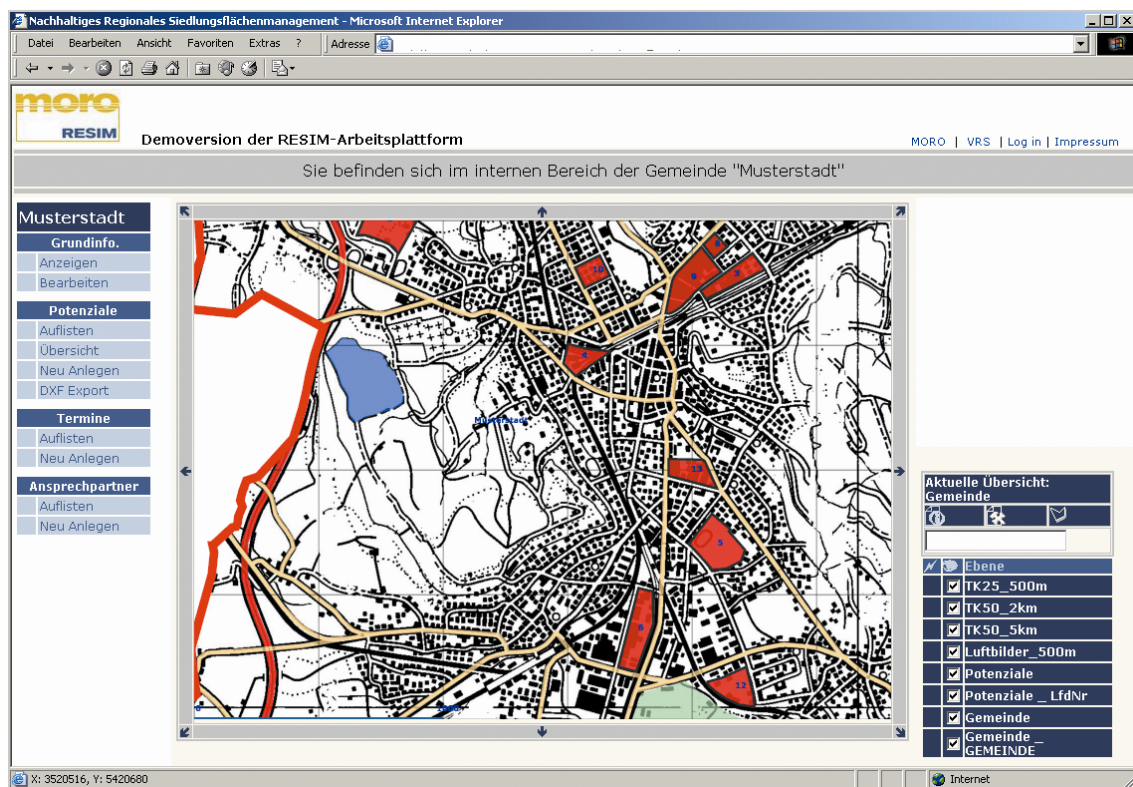
- Koordination mit den Nachbarregionen
- Hinwirken auf gleiche Maßstäbe in der Genehmigung der Bauleitpläne durch die Genehmigungsbehörden
- Förderung des Erfahrungsaustausches zwischen den Gemeinden
- angemessene Berücksichtigung der Innenentwicklungspotenziale in der Gesamtflächenbilanz bei der Fortschreibung der Flächennutzungspläne

Die Zwischenergebnisse der Erhebung legen nahe, dass die Entwicklung von Handlungsempfehlungen räumlich differenziert erfolgen muss. In der Region lassen sich anhand der Erhebungsergebnisse und struktureller Merkmale vier Teilräume mit unterschiedlichen Problemlagen ausmachen: die dynamischen Entwicklungsräume, die bestehenden, meist in den Tälern gelegenen Siedlungsachsen im Kernbereich der Region, die etwas außerhalb der Kernbereiche, aber auf regionalen Siedlungsachsen gelegenen Gemeinden und die peripher gelegenen Gemeinden mit Eigenentwicklung. Diese Strukturierung bildet die Grundlage für die anstehende Entwicklung einer Strategie für das regionale Siedlungsflächenmanagement.

Arbeitsplattform

Die Schaffung und Wahrung der Übersicht über Innenentwicklungspotenziale im regionalen Maßstab ist nur mit einer Arbeitsweise zweckmäßig, welche eine dezentrale Erhebung und Fortschreibung erlaubt. Hierfür können moderne Instrumente wie internetgestützte planerische Informationssysteme als Werkzeuge eingesetzt werden. Die Kernanforderungen an das System sind die Mehrschichtigkeit im Bereich der Übersicht und im Bereich der Benutzerberechtigungen, die Beschränkung auf knappste Kernmerkmale sowie die Offenheit zu bestehenden Systemen durch die Verwendung von Standardchnittstellen.

Abb. 3: Screenshot der Arbeitsplattform des Projektes



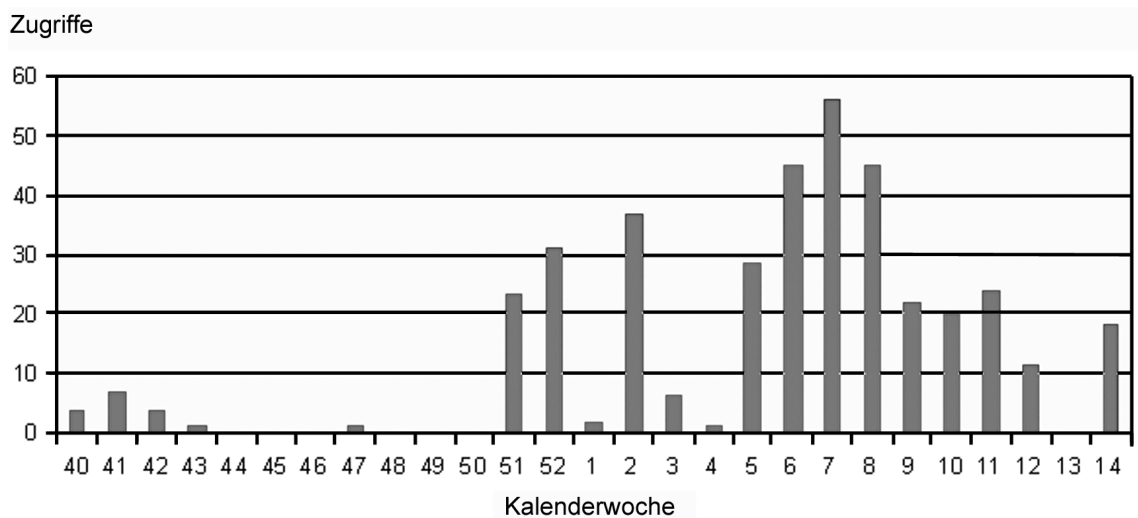
Das System ist dabei für die interne Arbeit zwischen den Fachleuten gedacht und darum passwortgeschützt und nicht öffentlich zugänglich. Eine Vermarktung von Flächen ist ausdrücklich nicht Ziel des Vorhabens. Hierfür sind Systeme wie das bestehende „Standortkommunikationssystem SKS“ der regionalen Wirtschaftsförderung besser geeignet. Dort können auch detailliertere vermarktungsrelevante Informationen präsentiert werden, die den Maßstab einer regionsweiten Übersicht sprengen würden.

Nach den ersten Schritten der Öffnung der Plattform für die Gemeinden im September 2004 wurden Anfang 2005 die Zugangsdaten an alle Gemeinden der Region versendet. Die Plattform soll im Projekt hauptsächlich genutzt werden, um

- während der Vor-Ort-Gespräche die erhobenen Informationen zu protokollieren,
- die Informationen im Nachgang zu kontrollieren und gegebenenfalls zu korrigieren oder zu ergänzen,
- die für alle Gemeinden durchgeführte Luftbildauswertung durch die Gemeindevertreter als Ortskundige prüfen zu lassen und

- den Gemeinden die Möglichkeit zu eröffnen, die Plattform zur Weiterführung der ersten Übersicht zu Innenentwicklungspotenzialen zu nutzen.

Abb. 4: Wochenstatistik der Zugriffe auf die Internetplattform 2004/2005



Lösungsansätze

Auf Grundlage der Instrumentendiskussion, der Erhebungsgespräche und der Arbeitsergebnisse der Workshops wurden drei Handlungsansätze entwickelt und zur Diskussion gestellt. Diese werden nach Abschluss der Vertiefungsphase des Projektes zu einer Strategie für das regionale Siedlungsflächenmanagement und um ein zugehöriges Handlungsprogramm ergänzt.

Regionales Kontaktbüro „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“

Die bei der Region angesiedelte Anlaufstelle für Innenentwicklung sollte als Hauptaufgaben den Wissens- und Erfahrungstransfer zwischen den Gemeinden und eine Bündelung der regionalen Interessen nach außen erhalten. Damit kann die Region einem häufig geäußerten Wunsch der kommunalen Planung nachkommen und die Arbeiten in einen kontinuierlichen Prozess überführen. Ein Wettbewerb in der Region zu „Best Practices“ kann hier unterstützend wirken.

Förderprogramm „Entwicklung von Innenentwicklungskonzeptionen“

Die Erhebungsphase hat gezeigt, dass in vielen Gemeinden noch keine Konzepte für Innenentwicklung existieren, in denen beispielsweise basierend auf einer Übersicht eine Priorisierung der Flächen und Erkundungen von Entwicklungsmöglichkeiten auf einzelnen Flächen vorgenommen würden. Offen ist die Frage der Finanzierung eines solchen Förderprogramms. Denkbar ist unter anderem eine Erhöhung der existenten Umlagen, eine Baulandumlage, eine Koppelung mit Untersuchungen im Rahmen der Planungen für den ÖPNV oder eine Neuausrichtung von Förderprogrammen auf Bundes- und Landesebene.

Flächenpool(s) zum Risikoausgleich in der Innen- und Außenentwicklung

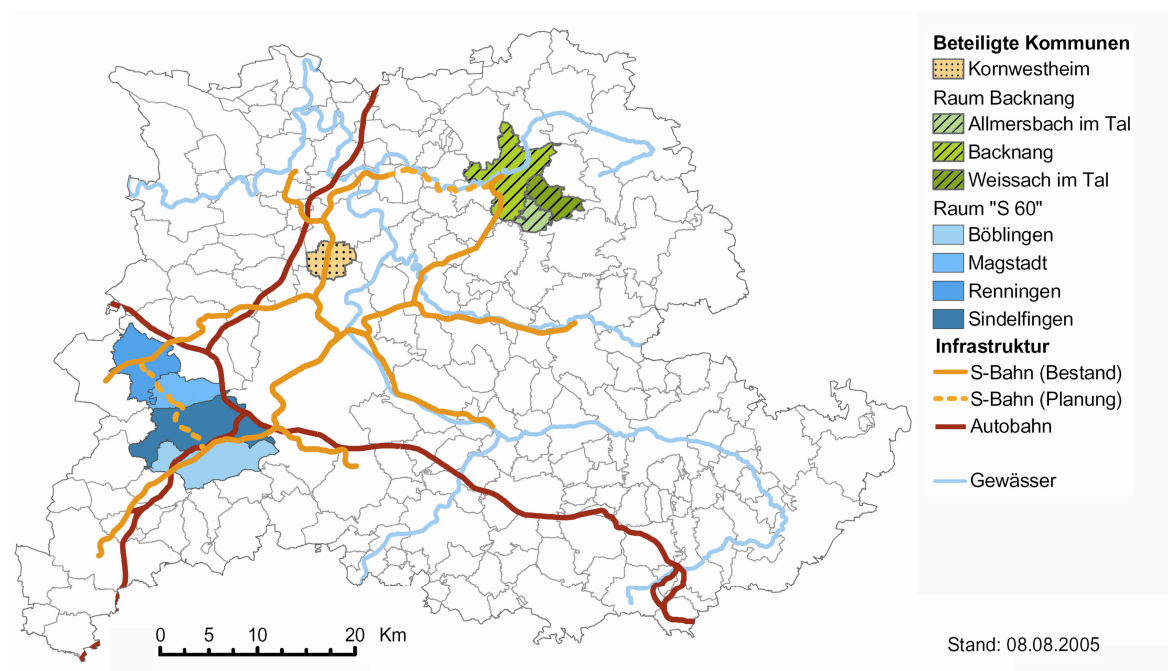
Eine aktive Baulandpolitik ist immer mit Risiken behaftet und überfordert häufig insbesondere mittlere und kleinere Kommunen. Aktive Baulandpolitik ist sowohl für die Innen- als auch für eine flächensparsame Außenentwicklung essenziell. In der Innenent-

wicklung eröffnet sie Spielräume in der Verhandlung mit privaten Investoren auch auf anderen Flächen und erlaubt eine wesentlich spezifischere Zielsetzung durch die Planung.

Vertiefung

Kernelement der Vertiefungsphase ist die exemplarische Erarbeitung von Konzeptskizzen zur Innenentwicklung mit ausgewählten Gemeinden. Damit soll den teilnehmenden Gemeinden eine Möglichkeit geboten werden, in freier Weise selbst Überlegungen über die Entwicklung ihrer Gemeinde und die sich bietenden Chancen und Risiken einer Strategie „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ anzustellen. Die Überlegungen dienen dann dazu, die bislang erarbeiteten Strategieansätze für die regionale Ebene anhand der konkreten Problemlagen zu prüfen. Um auch Fragen der interkommunalen Konkurrenz und Zusammenarbeit einbeziehen zu können, wurde entschieden, an der Vertiefungsphase neben Einzelgemeinden auch Gemeindegruppen zu beteiligen.

Abb. 5: Übersicht zur Vertiefungsphase



Kernfragen in den beteiligten Gemeinden und Gemeindegruppen:

- Verknüpfung zur regionalen Infrastrukturentwicklung (Raum „S 60“, Backnang)
- Interkommunale Abhängigkeiten und Kooperation (Raum „S 60“, Backnang)
- Innenentwicklung nach erfolgreicher Konversion – wie weiter? (Kornwestheim)
- Innenentwicklung unter nachlassender Nachfrage (Raum Backnang)

Die Vertiefungsphase ist durch einen engeren Rhythmus von Treffen der Beteiligten strukturiert. Es ist geplant, die Ergebnisse der Vertiefungsphase – nach Möglichkeit durch die Beteiligten selbst – anlässlich des dritten Workshops des Projektes im Juni 2005 einer breiteren Öffentlichkeit vorzustellen.

Zwischenfazit und Ausblick

Das Projekt MORO-RESIM soll bis November 2005 abgeschlossen werden. Nach Beendigung der Vertiefungsphase werden die bisherigen Ergebnisse des Projektes im dritten Workshop im Juni 2005 zur Diskussion gestellt. Es folgt die Formulierung der Schlussdokumentation. Parallel werden die Vorkehrungen getroffen, die Arbeitsplattform in die Verantwortung des Verbandes Region Stuttgart zu übertragen, sodass diese auch nach Ende des Projektes weitergenutzt werden kann.

Das Projekt zeigt Wege auf, wie die überörtliche Planung die neuen Herausforderungen, die sich aus der zunehmenden Konkurrenz um Ressourcen in eng vernetzten Räumen ergeben, auch dann angehen kann, wenn die Entwicklungsschwerpunkte sich in weiten Teilen der Region auf den Innenbereich der Siedlungen verschieben werden und sich damit den tradierten und formal geregelten Schnittstellen zwischen kommunaler und überörtlicher Planung immer mehr entziehen.

Der Schritt von einem kommunalen Flächenmanagement hin zu einem regionalen steht spätestens dann an, wenn in einem Raum die zentralen Bereiche die Grenzen weiterer Außenentwicklung erreicht haben. Die Grenzen hierfür ergeben sich aus den topographischen Verhältnissen und der Notwendigkeit eines Mindestmaßes an Naturraum innerhalb der Gemeindegrenzen. Dieser Punkt in der Entwicklung ist nicht nur in der Region Stuttgart, sondern in vielen Agglomerationsräumen inzwischen erreicht. Es ist aus diesem Grund höchste Zeit, die Grundlagen für ein durch die überörtliche Planung koordiniertes gemeinsames Vorgehen zu legen, da ansonsten ein Verpuffen der Anstrengungen auf der kommunalen Ebene droht. Das vorgestellte Projekt zeigt methodische, organisatorische und technische Voraussetzungen für diesen Schritt auf.

Internetlinks

Homepage des Projektes: www.isl-projekte.uni-karlsruhe.de/moro/

Verband Region Stuttgart: www.region-stuttgart.org

Barbara Weber, Susanne Bieker, Alexandra Selz, Peter Cornel, Hans Reiner Böhm

Semizentrale Ver- und Entsorgungssysteme – Ein Erfolgsfaktor für wachsende und schrumpfende Regionen gleichermaßen?

Wachstum und Schrumpfung – Bestimmende Faktoren für die Dimensionierung technischer Ver- und Entsorgungssysteme

Den Schrumpfungstendenzen als Folge des demographischen Wandels in vielen Ländern Europas steht ein rasantes Wachstum der urbanen Räume in vielen anderen Teilen der Welt gegenüber. Gerade in Südamerika, Afrika und Asien wachsen sogenannte Megastädte in bisher unbekannten Ausmaßen und Geschwindigkeiten (World Bank 2005).

Beide Entwicklungen – Wachstum und Schrumpfung – sind durch Veränderungen geprägt, die sich u. a. auf die technischen Infrastruktursysteme in den Bereichen Wasserversorger- sowie Abwasser- und Abfallentsorgung auswirken. Während in schrumpfenden Regionen immer weniger Menschen für den Betrieb und Unterhalt bestehender Systeme aufkommen müssen, existieren in den Megastadtregionen der Gegenwart und Zukunft diese technischen Systeme vielfach noch nicht, bzw. sind lediglich in der Lage, Teilräume der Regionen zu ver- und entsorgen.

Städte an der Ostküste Chinas beispielsweise sind geprägt von einer durch die Regierung forcierten starken Urbanisierung. Dies hat erhebliche Umweltbelastungen zur Folge, da die Ver- und Entsorgung einerseits nicht mit dem Wachstumstempo Schritt halten kann und somit (noch) nicht für das gesamte Stadtgebiet gewährleistet ist. Zudem werden die Städte in China zunehmend am Reißbrett entwickelt und auf der „grünen Wiese“ verwirklicht: Der Stadtrand von heute wird relativ schnell zur Innenstadt von morgen. Die Bevölkerung wird an der Stadtentwicklungsplanung nicht beteiligt. Der Bau bzw. die Verwirklichung neuer Stadtteile erfolgt im Allgemeinen direkt nach der Planung in einer für deutsche Verhältnisse sehr kurzen Zeit. Realisierungshorizonte von zwei Jahren für Stadtteile mit ca. 25.000 Einwohnern sind keine Einzelfälle (Architekten 24 2005).

Zentrale oder dezentrale Ver- und Entsorgungssysteme?

Zentrale Systeme technischer Ver- und Entsorgung stoßen bei diesem Stadtwachstum schnell an ihre Grenzen, da sie nur eingeschränkt an die sich ändernden Bedingungen angepasst werden können. Entweder sind die Ver- und Entsorgungssysteme schnell aus- bzw. überlastet oder sie sind so groß dimensioniert, dass sie über lange Zeiträume im Unterlastbetrieb laufen müssen, was sowohl technisch als auch wirtschaftlich problematisch ist (Cornel et al. 2004).

In den folgenden Ausführungen wird der Fokus der technischen Infrastruktur auf die Abwasserentsorgung gelegt, wobei viele der angeführten Vorteile semizentraler Systeme direkt auf die Wasserversorgung bzw. Abfallentsorgung übertragen werden können.

Zentrale und dezentrale wasserwirtschaftliche Systeme werden seit Jahren in der Fachwelt kontrovers diskutiert. Die Termini „zentral“ und „dezentral“ finden dabei jedoch keine einheitliche Verwendung. Das nordrhein-westfälische Umweltministerium

(MUNLV NRW 2004) z. B. legt den Grad der Zentralität in Bezug auf die Reinigung von Niederschlagswasser nach dem Ort der Reinigung fest (direkt vor Ort = dezentral, vor Einleitung in ein Gewässer = zentral). Dohmann (2004) vertritt den Ansatz, Zentralität bzw. Dezentralität über kommunenweite und kommunenübergreifende Ver- und Entsorgungsgebiete bzw. öffentliche und private Anlagen festzulegen. Rudolph (2004) und Wilderer (2004) wiederum definieren zentrale Systeme der Wasserver- und -entsorgung als konventionelle Systeme industrialisierter Länder. Diese Systeme sind dadurch gekennzeichnet, dass Frischwasser aus dem Grundwasser gepumpt oder aus Oberflächengewässern entnommen, aufbereitet und mittels Rohrleitungen den Verbrauchern in ausreichender Menge und Qualität zugeführt wird. Häusliches, gewerbliches und industrielles Abwasser wird gemeinsam über die Kanalisation abgeleitet, einer zentralen Abwasserreinigungsanlage zugeführt, gereinigt und in ein Oberflächengewässer eingeleitet. Diese Definition zentraler Wasserver- und Entsorgungssysteme liegt vorliegendem Beitrag zugrunde.

Dezentrale Systeme zur Abwasserreinigung werden nach DIN-Norm 4261 durch einen maximalen täglichen Schmutzwasserzufluss von 8 m^3 für Kleinkläranlagen definiert. Demgegenüber beschreibt Tchobanoglous (2002) die dezentrale Abwasserbehandlung als Sammlung, Behandlung und Wiederverwendung bzw. Ableitung von Abwasser aus privaten Haushalten und kleineren Siedlungen in räumlicher Nähe zum Entstehungsort. Der Beitrag verwendet den Begriff „dezentrale Systeme“ nach Tchobanoglous (2002), d. h. dass die technischen Systeme der Ver- und Entsorgung innerhalb einer geschlossenen kleinen Siedlungseinheit liegen.

Tab. 1: Merkmale zentraler und dezentraler wasserwirtschaftlicher Systeme

	Zentrales System	Dezentrales System
Leitungswege (Kanalisation, Brauchwassernetz)	lang	kurz
Vermischung häuslichen, gewerblichen und industriellen Abwassers	gegeben	nicht gegeben
Spezifische Investitions- und Betriebskosten (Reinigung)	niedrig	hoch
Professioneller Betrieb	gewährleistet	nicht gewährleistet
Systemauslastung	bei Inbetriebnahme i. d. R. gering, langsam ansteigend	sofort ab Betriebsaufnahme
Akzeptanz der Nutzer bei Wasserwiederverwendung	große Akzeptanzprobleme	geringe Akzeptanzprobleme
Planungs- und Realisierungshorizont	langer Planungs- und Realisierungshorizont	kurzer Planungs- und Realisierungshorizont

Quelle: Cornel et al., 2004, angepasst

In Tabelle 1 sind wichtige Merkmale zentraler und dezentraler Wasserver- und Entsorgungssysteme einander gegenübergestellt. Es ist ersichtlich, dass sowohl dezentrale als auch zentrale Systeme systembedingte Vor- und Nachteile besitzen.

Lange Leitungswege bewirken im Allgemeinen höhere spezifische Kosten und eine größere spezifische Pumpenergie als kurze Leitungswege. Eine Vermischung von häuslichen, gewerblichen und industriellen Abwässern, wie es in zentralen Systemen der Fall ist, bewirkt eine erschwerte Reinigung des Abwassers und kann eine Wasserwie-

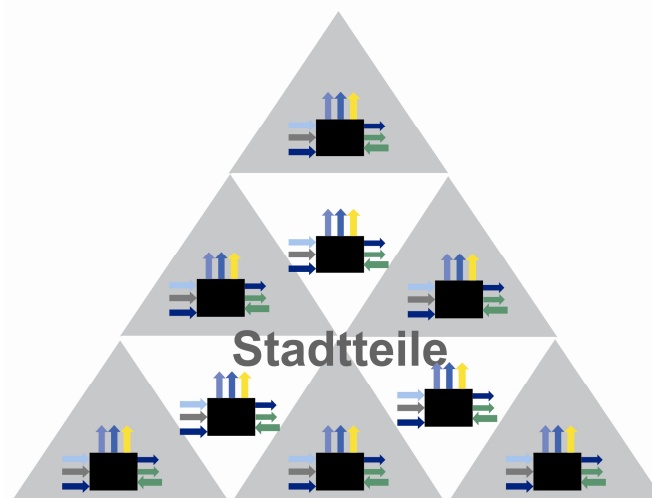
derverwendung verhindern. Zentrale Systeme haben geringere spezifische Investitionskosten in € pro Einwohner (Reicherter 2003). Dezentrale Systeme können aus Kostengründen nicht täglich von geschultem Fachpersonal überwacht werden, somit kann auch kein professioneller Betrieb gewährleistet werden. Verschiedene Untersuchungen (u. a. Jeffrey; Jefferson 2002) zeigen, dass die Akzeptanz der Nutzer von Brauchwasser (gereinigtes Abwasser) mit Verkleinerung des Einzugsgebietes steigt, sodass bei einer Wasserwiederverwendung dezentrale Systeme von Vorteil sind.

Angepasste Infrastruktursysteme semizentraler Größe

Aus ökonomischer, ökologischer und sozialer Sicht ergibt sich somit die Notwendigkeit, Systeme zu entwickeln, die die Vorteile zentraler und dezentraler Systeme vereinen und deren Nachteile vermeiden. Solche Systeme, die in ihrer Größe zwischen „zentral“ und „dezentral“ liegen und im Folgenden „semizentral“ genannt werden, sind entsprechend „so klein wie möglich und gleichzeitig so groß wie nötig“ zu konzipieren (Cornel et al. 2004).

Die „ideale Größeneinheit“ muss dabei deutlich größer sein als die dezentrale (Gebäude-)Ebene, aber auch deutlich kleiner als die zentrale. Als Lösungsansatz wird das Prinzip favorisiert, technische Systeme einer semizentralen Größeneinheit zu realisieren, die einzelne Stadtteile ver- und entsorgen (siehe Abbildung 1).

Abb. 1: Ver- und Entsorgung einer (Mega-)Stadt mittels semizentraler Ver- und Entsorgungssysteme

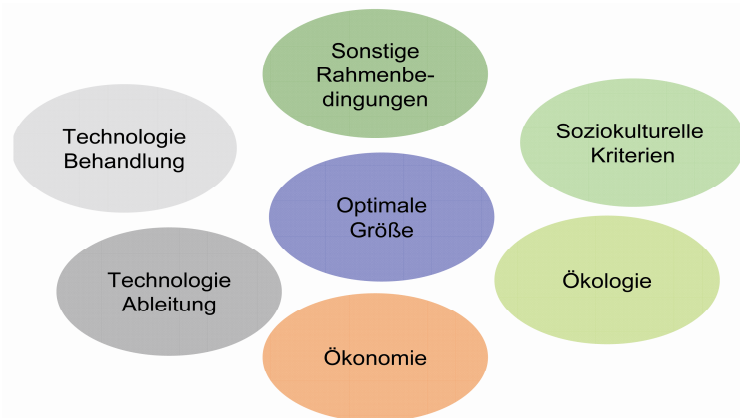


Semizentrale wasserwirtschaftliche Systeme setzen kompakte Einzugsgebiete voraus, welche in entsprechende Ver- und Entsorgungseinheiten eingeteilt werden können. Die „optimale“ Systemgröße ergibt sich aus der Abwägung zahlreicher Rahmenbedingungen wie z. B. Einwohnerdichte oder Wasserbedarf und Kriterien wie Betriebskosten und Wartungsaufwand. Diese sind bei einer Bewertung entsprechend der verfolgten Zielsetzung (Nachhaltigkeit, minimale Kosten, Betriebssicherheit, soziale Gerechtigkeit etc.) zu gewichten und beeinflussen die optimale Größe erheblich.

Bestimmung der optimalen Größe semizentraler Ver- und Entsorgungssysteme

In Abbildung 2 sind verschiedene Faktoren dargestellt, die bei der Bewertung von semizentralen Systemen und bei der Ermittlung einer optimalen Größe dieser Systeme zu berücksichtigen sind.

Abb. 2: Kriterien zur Ermittlung einer optimalen Größe semizentraler wasserwirtschaftlicher Infrastruktursysteme



Im Sinne eines nachhaltigen Umgangs mit der Ressource Wasser sind ökologische, ökonomische, politische, räumliche, soziokulturelle und technische Faktoren bei der Auswahl der „idealen“ Größeneinheit technischer Systeme zu berücksichtigen. Der wichtigste Aspekt bei der Bewertung, durch die die optimale Größe ermittelt werden kann, liegt in der Gewichtung der einzelnen Faktoren. So stehen bei Umweltmodellprojekten andere Faktoren im Vordergrund und die Gewichtung der umweltrelevanten Faktoren ist entsprechend höher als unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Entsprechend wird sich auch die optimale Größe voneinander unterscheiden. Bei der Bewertung bzw. Auswahl der geeigneten Systemgröße ist außerdem die spätere Organisationsform zu berücksichtigen. Es stellt einen entscheidenden Unterschied dar, ob der Investor und spätere Betreiber nach rein betriebswirtschaftlichen, gewinnorientierten Motiven oder volkswirtschaftlich und damit im sozialen oder gesellschaftspolitischen Auftrag entscheidet. Diese Fragestellung wird u. a. im Rahmen des bis Ende 2006 laufenden interdisziplinären Forschungsvorhabens „Semizentrale Ver- und Entsorgungssysteme für urbane Räume Chinas, Teilprojekt 2“ des Instituts WAR an der Technischen Universität Darmstadt untersucht. Dieses Projekt wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert.

Eine weitere wichtige Forschungs- und Entwicklungsaufgabe stellt die Erarbeitung von Bewertungsmethoden dar. In diesem Zusammenhang müssen insbesondere die Auswirkungen verschiedener Gewichtungen der einzelnen Kriterien eingehend untersucht werden.

Fazit und Ausblick

Im Vergleich zu dezentralen können bei semizentralen Systemen ein professioneller Betrieb gewährleistet und deutliche Energie- und Kosteneinsparungen realisiert werden. Weiterhin wurde dargestellt, dass die Planung und Realisierung semizentraler Systeme

aufgrund ihrer Flexibilität deutliche Vorteile gegenüber einer starren zentralen Ver- und Entsorgung bieten. Semizentrale Einheiten können schnell realisiert werden und ermöglichen dadurch eine flexible und angepasste Infrastruktur. Gleichzeitig bieten sie gute Möglichkeiten, mit zukünftigen Herausforderungen von Rückbau oder Stilllegung (z. B. hervorgerufen durch demographische Veränderungen) professioneller umzugehen, als dies beispielsweise gegenwärtig in schrumpfenden Regionen der Bundesrepublik Deutschland mit einem zentralen Ver- und Entsorgungssystem der Fall ist.

Zusammenfassend lassen sich folgende Thesen festhalten:

1. Semizentrale Systeme bieten Chancen sowohl für schnell wachsende als auch für schrumpfende Regionen, da sie flexibel z. B. durch Addition bzw. Subtraktion einzelner Einheiten an sich verändernde Rahmenbedingungen angepasst werden können.
2. Semizentrale Systeme sind in ihrer Größe abhängig von den ökologischen, ökonomischen, politischen, räumlichen, soziokulturellen und technischen Rahmenbedingungen und können daher nicht pauschal auf eine absolute Größe festgelegt werden. Die individuell optimale Größe ist für den jeweiligen Einzelfall zu ermitteln.
3. Die Gewichtung der Bewertungskriterien, die für die Größenermittlung herangezogen werden, ist zudem von der Zielsetzung der Planer, Investoren und Betreiber abhängig. Die Gewichtung kann zu einer großen Schwankungsbreite in der optimalen Größe sowie in der technischen Zusammensetzung der Einzelmodule führen.

Eine wichtige Forschungs- und Entwicklungsaufgabe ist die Erarbeitung von Entscheidungs- und Handlungshilfen für semizentrale Wasserver- und -entsorgungssysteme. Die drei Säulen der Nachhaltigkeit, „Ökologie“, „Ökonomie“ und „Soziales“ sind dabei zu berücksichtigen. Einerseits sind sie auf das Engste miteinander verknüpft, andererseits beeinträchtigen sie sich gegenseitig.

Die in diesem Artikel dargestellten Thesen und Ergebnisse sind auf Grundlage des Projektes „Semizentrale Ver- und Entsorgungssysteme für urbane Räume Chinas, Teilprojekt 1“ entstanden, welches vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert wurde.

Literatur

- Architekten 24 (2005): <http://www.architekten24.de/news/personalien/3586-asp-wettbewerb-nincheng/index.html>, abgerufen am 14.09.2005.
- Cornel, P. et al. (2004): Semizentrale Wasserver- und Entsorgungssysteme – eine Voraussetzung zur innerstädtischen Wasserwiederverwendung? In: Institut WAR der TU Darmstadt (Hrsg.): Wasserwiederverwendung – eine ökologische und ökonomische Notwendigkeit wasserwirtschaftlicher Planung weltweit? Darmstadt, S. 17-32. Schriftenreihe WAR, Band 159.
- Dohmann, M. (2004): Internationale Perspektiven für die dezentrale Abwasserwirtschaft. In: Perspektiven der dezentralen Wasserwirtschaft, Tagungsband zur Veranstaltung am 7. Juni 2004 in Leipzig.
- Jeffrey, P.; Jefferson, B. (2002): Public Receptivity Regarding „In-House“ Water Recycling: Results from a UK Survey, Proceedings IWA World Water Congress, 2002. Melbourne.
- MUNLV NRW (2004): Anforderungen an die Niederschlagsentwässerung im Trennverfahren, Anlage 3 zum RdErl. des Ministeriums für Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz- IV-9 031 001 2104- vom 26.05.2004, (siehe: http://www.lua.nrw.de/wasser/Trennsytem%2_Anlage3.pdf Zugriff am 11.10.2004)
- Reicherter, E. (2003): Untersuchungen zu Kennzahlen als Grundlage für die Kostenbetrachtungen in der Abwasserentsorgung. München. Universität der Bundeswehr München, Institut für Wasserwesen, Mitteilungen Heft 84/2003.

- Rudolph, K.-V. (2004): The German system of wastewater – A System for the World? In: Proceedings of the DeSa/R-Symposium. Berching/Opf.
- Tchobanoglous, G. (2002): Reuse of treated wastewater from decentralized systems. In: Proceedings of: IWA Regional Symposium on Water Recycling in Mediterranean Region, Greece. September 2002.
- World Bank (2005): 2005 World Development Indicators. Washington, USA.
- Wilderer, P.A. (2004): Sustainable water management in urban areas. In: Proceedings of the DeSa/R-Symposium. Berching/Opf.

Joachim Scheiner

Entwicklung von Verkehr und Mobilität in Agglomerationsräumen

Einleitung

Städte waren als wirtschaftliche, kulturelle und soziale Knotenpunkte immer auch Kollisionspunkte des Verkehrs. Damit waren sie stets auch die Orte, an denen die Folgen des Verkehrs am stärksten spürbar waren. Erst im letzten Jahrhundert ergab sich mit der durch den Pkw und den Lkw ermöglichten flächendeckenden Erreichbarkeit scheinbar die Chance einer Entlastung der Städte – die aber nicht eintrat. Trotz anhaltender Sub- und Exurbanisierung, trotz der damit einhergehenden Entdichtung der Kernstädte und der tendenziellen Nivellierung des Stadt-Land-Gegensatzes sind die Agglomerationsräume und dort insbesondere die Kernstädte Fixpunkte des Verkehrs geblieben. Die einschneidenden demographischen, wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen der Gegenwart bieten allerdings Grund genug zu fragen, ob sich das Verkehrswachstum der Vergangenheit in den Agglomerationen zukünftig fortsetzen wird.

Verkehrsentwicklung – wie war's bisher und wie geht's weiter?

Die Personenverkehrsentwicklung der letzten Jahrzehnte geht maßgeblich auf die Bevölkerungs-, Siedlungs-, Wirtschafts- und technologische Entwicklung zurück. Sie lässt sich – grob zusammengefasst – durch folgende Merkmale charakterisieren: relativ konstantes Verkehrsaufkommen (Anzahl der Wege ohne Berücksichtigung der Wegelängen) pro Person und Zeiteinheit; relativ konstantes Reisezeitbudget pro Person und Zeiteinheit; Verlagerung der Verkehrsmittelnutzung zum motorisierten Individualverkehr (MIV) auf Kosten der Fußwege; zunehmende Reisegeschwindigkeiten; Ausdehnung der Aktionsräume und zunehmender Verkehrsaufwand (zurückgelegte Distanzen) pro Person und Zeiteinheit.¹

Diese Entwicklungen sind nicht unabhängig voneinander zu sehen. So wurden die zunehmenden Reisegeschwindigkeiten vor allem durch die Verlagerung der Verkehrsmittelnutzung zugunsten des MIV erzielt. Aber auch die Ausdehnung der Aktionsräume auf die regionale Ebene spielt in diesem Zusammenhang eine Rolle, weil dort höhere Geschwindigkeiten erzielt werden als im Stadtverkehr. Die Entwicklung der Pro-Kopf-Mobilität traf zusammen mit einer bis Mitte der 1970er-Jahre stark positiven Bevölkerungsentwicklung, die die Verkehrsmengen zusätzlich wachsen ließ. Im Bewusstsein der Fachöffentlichkeit ist Verkehr deshalb mit stetigem Wachstum fest assoziiert.

Allerdings mehren sich in den letzten Jahren die Anzeichen für Stagnation im Personenverkehr (Chlond; Manz; Zunkeller 2002). Die hohen Zuwachsraten der 1980er-Jahre in den alten Ländern haben sich in den 1990er-Jahren deutlich abgeschwächt und sind weiter rückläufig (Tabelle 1). Auch in den neuen Ländern sind die Zuwächse nach den Jahren des Nachholbedarfs rückläufig. Dafür lassen sich verschiedene Ursachen identifizieren: die demographische Entwicklung, Ressourcenverknappung, Preiserhö-

¹ Diese Entwicklungen gelten in ähnlicher Form auch in anderen Industrieländern, auf anderem Niveau (geringere Motorisierung) u. a. auch für die DDR.

hungen im Energie- und Verkehrssektor, Stagnation bzw. Rückgang des frei verfügbaren Zeitbudgets (Stopp des Trends zur Arbeitszeitverkürzung), stagnierende Realeinkommen, Stagnation der erzielten Reisegeschwindigkeiten.

Verkehr und Mobilität im Kontext der demographischen Alterung

Als eine wesentliche Ursache des verlangsamten Verkehrswachstums kann die demographische Alterung angesehen werden. Dabei sind mehrere Teilaspekte relevant: die Entwicklung der Zahl älterer Menschen, insbesondere der Hochbetagten, die Entwicklung der Erwerbstätigen und die Entwicklung der Schüler.

Tab. 1: Entwicklung des MIV-Verkehrswachstums

Zeitraum	Wachstum Verkehrsaufwand (MIV) pro Kopf und Jahr
1950-1959	16,8%
1960-1969	8,7%
1970-1979	2,8%
1980-1989	2,0%
1990-1999	1,3%
2000-2002	0,3%

Quelle: BMVBW (2004), eigene Berechnung

Ältere Menschen sind heute in wesentlich stärkerem Maß als noch vor zehn bis zwanzig Jahren motorisiert, weil gegenwärtig die erste mit Führerschein und Pkw aufgewachsene Generation das Rentenalter erreicht. Dies gilt derzeit noch nicht für Hochaltrige und für (alleinstehende, verwitwete) Frauen. Aufgrund der Kohortenspezifität des Führerscheinbesitzes wird sich dies in naher Zukunft angleichen (Beckmann et al. 2005). Die Hochbetagten (etwa ab 75 Jahre) werden jedoch auch in Zukunft geringer motorisiert sein als die Gesamtbevölkerung. So geht der Anteil der Personen mit Pkw im Haushalt auch unter den Führerscheinbesitzern im hohen Alter stark zurück (Holz-Rau; Scheiner 2004).

Aus der im Zeitverlauf gestiegenen Mobilität älterer Menschen kann allerdings nicht auf eine mit der Alterung der Bevölkerung zunehmende Verkehrsnachfrage geschlossen werden, wie sich anhand einer einfachen Modellrechnung zeigen lässt (Tab. 2). Derzeit verursachen Rentner aufgrund der fehlenden Berufs- und Geschäftswege einen weniger als halb so hohen Verkehrsaufwand pro Kopf wie Erwerbstätige. Mit dem Wegfall dieser Wege bei der Verrentung geht keine Zunahme des Verkehrsaufwands in der Freizeit einher, sodass ein relativ geringer Verkehrsaufwand älterer Menschen auch für die Zukunft angenommen werden kann (Holz-Rau/Scheiner 2004).

Nimmt man an, dass das gegenwärtige leichte Wachstum der zurückgelegten Distanzen pro Person sich in der Zukunft fortsetzt (+0,4% jährlich), so ergibt sich bis 2050 eine Zunahme des Verkehrs von 22% in jeder Altersgruppe (beispielsweise unter Jugendlichen von 23 km auf 28 km täglich). Legt man des Weiteren die „mittlere“ Variante 5 der Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes (2003) bis 2050 zugrunde, zeigt sich, dass trotz dieser Zunahme des *individuellen* Verkehrsaufwands von 22% der Verkehr *insgesamt* aufgrund der demographischen Verschiebung zu der relativ verkehrssparsamen Gruppe der Älteren im gleichen Zeitraum lediglich um 4% zunimmt

und nach einer Spitze um das Jahr 2020 sogar zurückgeht. Dies ist jedoch nur eine stark vereinfachte Modellrechnung, die zur Verdeutlichung des Unterschiedes zwischen individueller Mobilitätsentwicklung und der Gesamtverkehrsentwicklung herangezogen werden kann.

Tab. 2: Stark vereinfachte Modellrechnung der zukünftigen Verkehrsentwicklung

	2001	2010	2020	2030	2040	2050
Altersgruppe	Verkehr pro Kopf (km/Person*Tag)					
0-17	23	24	25	26	27	28
18-64	46	47	49	51	53	55
65+	20	20	21	22	23	24
	Verkehr gesamt (Mio. pkm/Tag)					
0-19	399	372	363	362	348	340
20-64	2.330	2.407	2.461	2.337	2.283	2.260
65+	275	336	384	474	520	528
Summe	3.003	3.115	3.208	3.173	3.151	3.128
Veränderung gegenüber 2001		4 %	7 %	6 %	5 %	4 %

Annahmen: Wachstum der täglich zurückgelegten Distanzen pro Person um 0,4 % jährlich in allen Altersgruppen
Quelle: Statistisches Bundesamt (2003), Variante 5

Daneben spielt der Rückgang der Erwerbsfähigen eine wichtige Rolle. Dieser führt zu einem Rückgang der Berufswege und der Dienst- und Geschäftsreisen. Verkehrsplanerisch von Bedeutung ist dabei insbesondere der Abbau der Spitzenbelastungen in den Netzen, die vor allem durch den Berufsverkehr bedingt sind (Scheiner 2005c), denn in den Nebenverkehrszeiten bestehen noch erhebliche freie Kapazitäten in den Netzen. Deshalb steht auch bei konstanter bis leicht zunehmender Gesamtbelastung die Notwendigkeit des weiteren Infrastrukturausbaus in Frage.

Analog führt die stark negative Entwicklung der Anzahl der Kinder und Jugendlichen zu einem Rückgang der Ausbildungswege. Im Gegensatz zum Berufsverkehr macht sich dies allerdings kaum in einer Entlastung der Straßennetze bemerkbar, sondern vor allem in einem Nachfragerückgang im nicht motorisierten Verkehr sowie im ÖPNV. Im ländlichen Raum ist der ÖPNV in besonders starkem Maß – häufig existenziell – vom Schülerverkehr abhängig.

Zu beachten ist schließlich, dass die Alterung der Bevölkerung räumlich selektiv verläuft. In Westdeutschland sind bisher vor allem die Kernstädte durch Überalterung gekennzeichnet. Nach 30 bis 40 Jahren Suburbanisierung werden aufgrund des „ageing in place“ zunehmend eher periphere Räume betroffen sein: die suburbanen Räume, aber auch die Einfamilienhausgebiete, Zeilen- und Großwohnsiedlungen der 1950er- bis 1970er-Jahre an den Stadträndern. In Ostdeutschland sind bisher die Kernstädte vergleichsweise „jung“. In Zukunft ist der ländliche Raum Ostdeutschlands aufgrund der

Abwanderung der Jüngeren überproportional stark von der Alterung betroffen. Insgesamt steht somit eine „Alterung der Peripherie“ an. Die Erreichbarkeit wichtiger Ziele (Einzelhandel, medizinische und andere haushaltsnahe Dienstleistungen) für die gesundheitlich eingeschränkte und/oder nicht über einen Pkw verfügende ältere Bevölkerung wird deshalb zunehmend zum Problem werden.

Siedlungsstrukturelle Entwicklung und Verkehr

Weniger die Bevölkerungsentwicklung insgesamt als ihre räumliche Differenzierung ist gegenwärtig ein wesentlicher Faktor der Siedlungsentwicklung und damit der Verkehrsnachfrage. Dabei spielen Wanderungen eine weitaus größere Rolle als die natürliche Bevölkerungsentwicklung. Die wichtigsten inter- und intraregionalen Wanderungsströme verlaufen von Ost nach West, von Nord nach Süd, von den Kernstädten in den suburbanen und teilweise in den „exurbanen“ Raum (zweiter Ring der Peripherie) und innerhalb der suburbanen Räume abwärts in der zentralörtlichen Hierarchie. Das Wanderungsgeschehen führt zu selektiven Wachstums- und Schrumpfungsprozessen, die mit Verkehrseffekten auf verschiedenen Ebenen verbunden sind:

- Die Randwanderung führt zu einem Zuwachs der Motorisierung sowie zu langen Wegen aufgrund der Rückorientierungen der Randwanderer in die Kernstädte (Geier; Holz-Rau; Krafft-Neuhäuser 2001, Kasper; Scheiner 2005, Scheiner 2005b).
- Eine Zunahme der interregionalen Wanderungen führt voraussichtlich zu erhöhtem Fernverkehrsaufkommen aufgrund von Rückorientierungen an frühere Wohnstandorte (Scheiner 2005a).
- Die Schrumpfung in den Kernstädten kann zu Entlastung führen, wenn es gelingt, den Einpendelverkehr zu reduzieren oder stärker mit dem ÖPNV abzuwickeln als bisher. Inwieweit von einer verkehrlichen Abkopplung Suburbias von den Kernstädten gesprochen werden kann, ist ungeklärt; es gibt jedoch Anzeichen dafür (Motzkus 2002).
- Mit Blick auf die Kosten von Straßen- und Schienennetzen sowie ÖPNV-Angeboten sind sowohl Schrumpfungs- als auch Zuwanderungsregionen problematisch. In Schrumpfungsregionen wachsen die Betriebskosten (Ersatz/Erhaltung, ÖPNV) pro Kopf. In Zuwanderungsregionen entstehen hohe Kosten durch Angebotsausweitung. Insgesamt führt dies zu einem Kostenwachstum, das umso problematischer ist, je mehr auch in Schrumpfungsräumen immer weiterer Infrastrukturausbau betrieben wird und je disperser das weitere Siedlungswachstum erfolgt. Deshalb soll im Folgenden ein Blick auf den Zusammenhang zwischen Suburbanisierung und Verkehr geworfen werden.

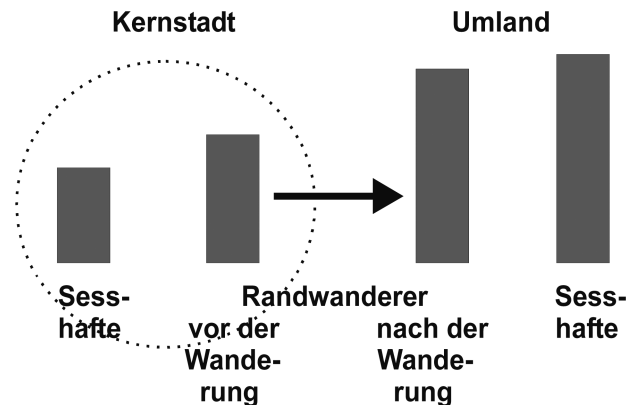
Randwanderung und Verkehr: Raumstruktur oder Individuum?

Die Forschung der 1990er-Jahre zum Themenfeld Siedlungsstruktur und Verkehr führte relativ übereinstimmend zu der Kernaussage, dass die Bewohner dichter, kompakter und nutzungsgemischter Siedlungsstrukturen erstens relativ kurze Wege und zweitens einen relativ hohen Anteil ihrer Wege mit öffentlichen oder nicht motorisierten Verkehrsmitteln zurücklegen. Erklären lässt sich dies zum einen mit einer hohen Dichte an Zielgelegenheiten in solchen urbanen Strukturen, zum anderen durch die mit den räumlichen Strukturen korrespondierende Ausgestaltung der Verkehrssysteme.

Die siedlungsstrukturelle Interpretation dieses Befundes wird in den letzten Jahren allerdings zunehmend infrage gestellt. Unklar ist bislang nämlich, inwieweit die beobach-

teten räumlichen Unterschiede im Verkehrsverhalten überhaupt räumlich determiniert oder vielmehr Ausdruck der individuellen Wohnstandortentscheidungen der Bevölkerung sind (Holz-Rau; Scheiner 2005, Schwanen; Mokhtarian 2005). Es gibt deutliche Anzeichen dafür, dass „pkw-affine“ Personen tendenziell pkw-affine Standorte im Umland der Städte wählen, während „ÖPNV-affine“ Personen in der Standortwahl gebundener sind und sich tendenziell in den Kernstädten sammeln (Scheiner 2005a). Dies entspräche also einer Art Segregation des Verkehrsverhaltens. Von einer raumstrukturellen *Verursachung* des Verkehrs könnte unter dieser Annahme keine Rede sein.

Abb.1: Randwanderung und Motorisierung

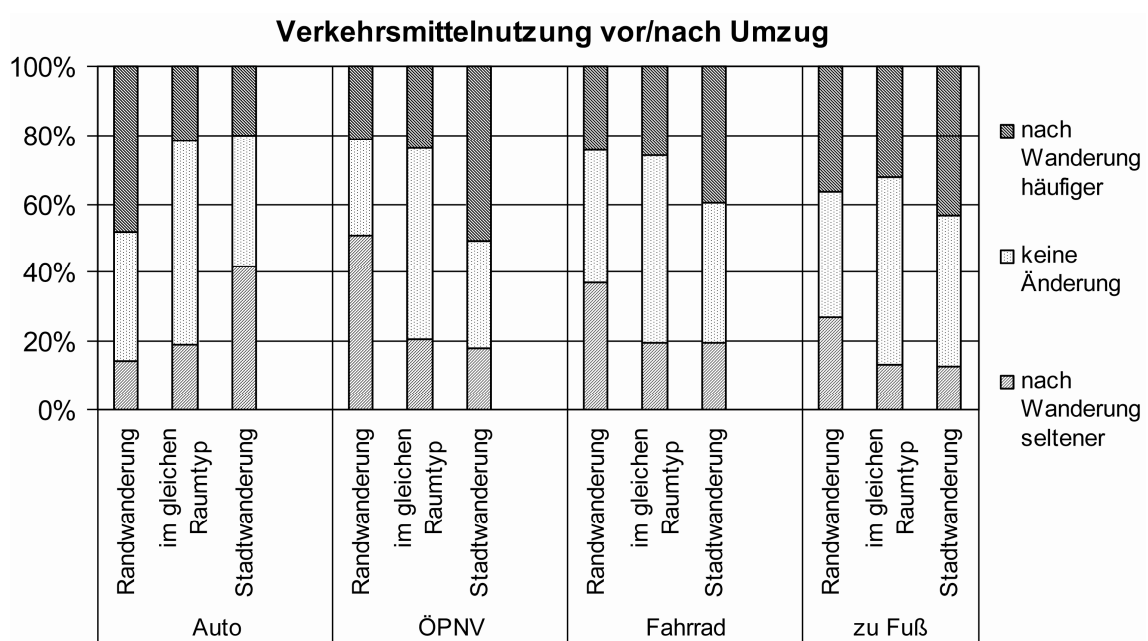


Die Säulen stellen die Haushaltsmotorisierung schematisch dar (Anzahl der Pkw je erwachsenem Haushaltsmitglied).
Quelle: eigene Darstellung nach Scheiner (2005b)

In der Tat lässt sich zeigen, dass unter Kontrolle soziodemographischer Strukturen die Motorisierung von Randwanderern *vor der Wanderung* – d.h. wenn sie noch in der Kernstadt leben – bereits höher ist als die Motorisierung der sesshaften Städter, die *nicht* an den Rand wandern (Abbildung 1). *Nach* der Randwanderung erhöht sich ihre Motorisierung allerdings weiter. Die Randwanderer passen sich damit nach oben an die sesshaften Suburbaniten an, allerdings nicht vollständig, sondern nur teilweise – sie sind also (im Hinblick auf die Motorisierung) eine Art „Möchtegern-Suburbaniten“. Für Wanderer aus dem suburbanen Raum in die Stadt gilt das gleiche umgekehrt.

Gleichzeitig ist die Motorisierung sesshafter Suburbaniten – wiederum unter Kontrolle soziodemographischer Strukturen – deutlich höher als die Motorisierung sesshafter Kernstädter. Dies weist auf einen raumstrukturellen Effekt hin, während der obige Befund zeigt, dass gleichzeitig auch individuelle Prädispositionen des Verkehrsverhaltens bestehen, die bestimmte Wanderungen ermöglichen. Dabei besitzen demographische Strukturen auf die Motorisierung eines Haushalts einen bedeutend größeren Einfluss als räumliche Strukturen.

Abb. 2: Veränderungen der Verkehrsmittelnutzung nach Wanderungen



Quelle: Kasper; Scheiner (2005)

Nicht nur die Verfügbarkeit, sondern auch die Nutzung von Verkehrsmitteln ändert sich nach Wanderungen häufig (Abb. 2). Die Veränderungen korrespondieren mit Startort und Zielort der Wanderung und verlaufen bei Randwanderungen zugunsten des Pkw, bei Wanderungen in die Stadt zugunsten des ÖPNV, in schwächerem Maß auch zugunsten des Fahrrades und der Wege zu Fuß. Die Veränderungen sind erheblich und lassen den Schluss zu, dass Menschen nicht unabhängig vom Wohnort auf ein Verkehrsmittel fixiert sind. Bei genauerer Differenzierung zeigt sich, dass innerhalb Suburbias Spielräume bestehen, relativ verkehrssparsame Standorte zu wählen (Kasper; Scheiner 2005). Wenn die Randwanderung in eine größere Gemeinde – z. B. ein Mittelzentrum – führt, dann führt dies eher zu einer Reduktion der Pkw-Nutzung als wenn der Zielort der Wanderung ein typisch suburbanes Wohngebiet ist. Umgekehrt sind die in die suburbanen Zentren gerichteten Wanderungen häufiger mit verstärkter ÖPNV-, Fahrrad- oder Fußnutzung verbunden als Wanderungen in suburbane Wohngebiete.

Die Angebotsseite I: Wohnkosten und Verkehrskosten

Im vorigen Abschnitt wurde die Differenzierung der Verkehrsmittelnutzung von Randwanderern je nach dem Typ des gewählten Wohnstandorts herausgearbeitet. Die Entscheidung für den einen oder anderen Standort ist aber in erster Linie Ausdruck jeweiliger Wohnwünsche, Zahlungsmöglichkeit und Zahlungsbereitschaft.

Das Verkehrswachstum der Vergangenheit war auch Ausdruck einer sich öffnenden Schere zwischen Wohn- und Verkehrskosten. Während die Verkehrskosten im Verhältnis zu den verfügbaren Einkommen trotz größerer Fahrzeuge und zunehmender Distanzen zurückgegangen sind, sind die Kosten für das Wohnen bei Zunahme der Wohnflächen pro Person kontinuierlich gestiegen.

Auch wenn sich diese Schere gegenwärtig langsam schließt, erwarten die Nachfrager nach wie vor, dass sich durch Standortentscheidungen zugunsten verkehrsintensiver, peripherer Standorte Geld sparen lässt. Die Entfernungspauschale für Berufspendler unterstützt diese Kalkulation. Die hohen Transaktionskosten beim Verkauf von Wohneigentum fördern die Wohnimmobilität bei Arbeitsplatzwechseln („Pendeln statt Wanderung“). Eine flächensparsame Siedlungs- und Verkehrsentwicklung wird also von den (bisherigen) ökonomischen Rahmenbedingungen erschwert.

Die Angebotsseite II: Verkehrsinfrastruktur und Zielorte

Die bisherigen Analysen waren (wie die meisten derartigen Analysen) wohnortbezogen. Verkehr entsteht aber aus der Relation von Wohnort und Zielorten, etwa Arbeitsplätzen, Schulen, Einkaufs- und Freizeitgelegenheiten. Nicht nur die Entwicklung der Wohnstandorte ist für die Verkehrsentwicklung verantwortlich, sondern auch die Standortentwicklung der Verkehrsziele. Darunter fallen beispielsweise die Suburbanisierung der Arbeitsplätze, die Konzentration des Einzelhandels in immer größeren Einheiten an nicht-integrierten, praktisch nur mit dem MIV erreichbaren Standorten, sowie die Konzentration von Schulen und anderen Versorgungseinrichtungen. Notwendige Bedingung für das daraus resultierende (Pkw-)Verkehrswachstum ist der stetige Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und die dadurch induzierte Senkung des Raumwiderstands.

Im Zeichen schwindender Steuereinnahmen der Großstädte und unter dem Leitbild der Urbanität und Dichte konzentrieren sich heute die planerischen Bemühungen auf eine Stärkung der Innenstädte durch deren weitere funktionale Aufwertung. Der Bedeutungsüberschuss der großen Zentren wird damit weiter vergrößert. Sofern allerdings nicht gleichzeitig die massive Stärkung innenstadtnaher Gebiete als Wohngebiete gelingt (was unwahrscheinlich erscheint), wird sich damit ein hoher Verkehrsaufwand zwischen Wohnen und allen anderen Funktionen weiter verfestigen.

Entwicklung in den Agglomerationsräumen Westdeutschlands

Die beschriebenen Entwicklungen lassen sich auf der Grundlage der Bevölkerungsprognose für einzelne siedlungsstrukturelle Kreistypen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung bis 2020 (BBR 2003) siedlungsstrukturell differenzieren. Die Darstellung beschränkt sich auf die Agglomerationsräume Westdeutschlands.²

Nach der BBR-Prognose wird die Zahl der 60- bis 74-Jährigen in den Agglomerationsräumen Westdeutschlands von 2001 bis 2020 um 8 % zunehmen. In den ländlichen Umlandkreisen beträgt die Zunahme sogar 24 %. Die Zahl der Hochbetagten (75+) nimmt um 44 % zu, in den Umlandkreisen je nach Kreistyp um ca. 60 %.

Die starke Alterung und der Verlust an Erwerbstätigen bei stabiler Bevölkerungsentwicklung insgesamt werden bis 2020 nicht zu spürbarer Verkehrsentlastung führen. Bei anhaltender Suburbanisierung von Bevölkerung, Arbeitsplätzen, Einzelhandel und Freizeiteinrichtungen wird der Rückgang der Berufswege durch die Verkehrseffekte der Suburbanisierung kompensiert: Verlagerung zugunsten des MIV auf Kosten des ÖPNV sowie des Fuß- und Radverkehrs, zunehmend längere Wege und Entwicklung disperser Verflechtungen, die praktisch nur mit dem MIV zu bewältigen sind. Der nicht-motorisierte Verkehr (zu Fuß und mit dem Fahrrad) wird kompensatorisch durch die Zuwan-

² In Ostdeutschland greift diese Regionstypologie nicht richtig. Es gibt nach der Klassifikation des BBR nur zwei Agglomerationsräume in Ostdeutschland, nämlich das mittlere Sachsen mit dem Städtedreieck Dresden, Leipzig, Chemnitz und den Raum Berlin-Brandenburg, der die Kategorie „ostdeutsche Agglomerationsräume“ dominiert.

derung aus dem Ausland in die Kernstädte, vor allem in deren Innenbereiche, gestärkt. Davon profitieren vor allem die wirtschaftlich stabilen bis dynamischen Großstädte.

Die Wettbewerbsposition des ÖPNV wird durch den starken Rückgang der Erwerbspersonen in den Kernstädten sowie durch die Verluste im Schülerverkehr schwieriger. Der Ausbau des Schienenpersonennahverkehrs auf regionaler Ebene (S-Bahn) kann als Katalysator der Suburbanisierung wirken. Verlagerungseffekte vom MIV auf den ÖPNV sind nur begrenzt zu erwarten (Holz-Rau; Kutter 1995: 61 ff.).

Auf längere Sicht bietet die Schrumpfung in den Kernstädten die Chance, verkehrsbelastete Räume neu in Wert zu setzen. Dafür ist allerdings neben dem *spürbaren* Rückgang der ansässigen Bevölkerung auch eine lokal und regional ausgewogenere Verteilung der Nutzungen erforderlich, damit die Bewohner der Kernstädte nicht durch einpendelnde berufstätige, einkaufende und erlebnissuchende Suburbaniten zusätzlich belastet werden. Solange der Berufsverkehr weiterhin – wenn auch in abnehmendem Maß – durch radiales Einpendeln in die Kernstädte charakterisiert ist, bleibt in den Städten die hohe Verkehrsbelastung bestehen.

Die „Alterung der Peripherie“ in den Umlandkreisen führt zu verstärkten Erreichbarkeitsproblemen für wenig mobile Senioren. Dies sind vor allem die hochbetagten Alleinstehenden, meist Frauen, die aus gesundheitlichen oder anderen Gründen keine weiten Wege mehr auf sich nehmen können. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit entsprechender Einrichtungen sind Lösungsansätze in der Regel eher in der Optimierung organisatorischer Strukturen als in baulich-infrastrukturellen Veränderungen zu suchen.

Die zeit-räumliche Differenzierung der Suburbanisierung lässt eine Verschärfung der Erreichbarkeitsprobleme nach 2020 erwarten, wenn sich die Zunahme der Hochbetagten (ab 75 Jahre) in Kreisen geringer bis mittlerer Dichte mit ihren relativ ungünstigen Versorgungsangeboten verstärkt bemerkbar machen wird.

Für Infrastrukturanpassungsbedarf nach oben besteht nur in wenigen Regionen Anlass. Dies sind die Regionen, in denen zum einen eine positive Bevölkerungsentwicklung insgesamt und zweitens eine nennenswerte Zunahme der Zahl der Erwerbspersonen erwartet werden kann. Innerhalb der Agglomerationsräume ist ein Wachstum der Gesamtbevölkerung und der Personen im Erwerbsalter von wenigstens 3 % bis 2020 lediglich in den Raumordnungsregionen München, Hamburg-Umland-Süd sowie Bonn zu erwarten. Diesen Regionen steht eine stark negative Entwicklung der (alt-)industrialisierten Regionen gegenüber (Saarland, Ruhrgebiet, Bremen).

Bestehende Infrastrukturengpässe sollten vor dem Ruf nach weiterem Ausbau (z. B. Projektantrag im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung) von den Städten und Regionen aus mehreren Gründen auf Sinnhaftigkeit und mögliche Alternativen überprüft werden. Erstens erlauben die langen Planungszeiträume von Infrastrukturgroßprojekten eine Freigabe heute geplanter Projekte häufig erst in Zeiten des verstärkten Bevölkerungsrückgangs (etwa ab 2020). Zweitens wird sich die Haushaltslage von Bund, Ländern und Gemeinden in Zukunft verschärfen, sodass die Suche nach preiswerten Lösungen im Verkehr sowie die Pflege der Bestandsnetze gegenüber dem Infrastrukturausbau größeren Stellenwert erhalten wird. Drittens sollte der weitere Ausbau, wo er erforderlich ist, vor allem im Interesse der durch den einpendelnden Straßenverkehr belasteten Kernstädte auf den ÖPNV konzentriert werden.

Schlussfolgerungen

Das starke Verkehrswachstum der Vergangenheit wird sich in Zukunft voraussichtlich nur gebremst und für einen überschaubaren Zeitraum fortsetzen. Darüber hinaus ist eine zeitliche Flexibilisierung des Verkehrs zugunsten der verkehrsschwachen Zeiten zu erwarten, in denen noch erhebliche Kapazitäten in den Netzen bestehen. Für einen ungebremsten Ausbau der Verkehrsinfrastruktur wie in der Vergangenheit besteht kein Anlass. Die politisch gern in den Mittelpunkt gerückten wirtschaftlichen Effekte des Verkehrsinfrastrukturausbaus sind ohnehin zweifelhaft (Gather 2004).

Eine Verkehrsplanung und Verkehrspolitik, die den sich wandelnden Anforderungen gerecht werden will, die sich aus demographischen Veränderungen, knappen öffentlichen Kassen und gleichzeitig großen ökonomischen Spielräumen der Nachfrager ergeben, muss in erster Linie von Konsequenz und Konsistenz geprägt sein (Holz-Rau et al. 2005). Dies bedeutet beispielsweise, (1) auf die Doppelsubventionierung zu verzichten, die durch den Neu- oder Ausbau paralleler Verkehrswege entsteht (ÖPNV und Straße), (2) für die Nachfrager langfristige Verlässlichkeit auf der Grundlage definierter Ziele zu schaffen und beispielsweise zu verdeutlichen, dass bei der Wahl nicht-integrierter Wohnstandorte nicht mehr mit „nachlaufender Vorsorge“ im Infrastrukturbereich gerechnet werden kann, und (3) eine integrierte Raum- und Verkehrspolitik zu betreiben, die alle für ein Problem relevanten inhaltlichen Fragen berücksichtigt, die relevanten Akteure einbindet und den Lösungsraum möglichst weit ausdehnt, anstatt ihn auf die für den Verkehrssektor klassische, aber auch teure und häufig ineffiziente Infrastrukturpolitik zu beschränken.

Literatur

- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2003): INKAR Prognose 2020 (INKAR-Pro CD-ROM). Bonn.
- Beckmann, K.J., et al. (2005): Mobilität älterer Menschen – Analysen und verkehrsplanerische Konsequenzen. In: Echterhoff, W. (Hrsg.): Strategien zur Sicherung der Mobilität älterer Menschen. Köln, S. 43-71.
- BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (2004): Verkehr in Zahlen 2004/2005. Hamburg.
- Chlond, B.; Manz, W.; Zumkeller, D. (2002): Stagnation der Verkehrsnachfrage – Sättigung oder Episode? In: Internationales Verkehrswesen 54, 9, S. 396-403.
- Gather, M. (2004): Erreichbarkeit, Verkehrsinfrastruktur und regionale Entwicklung. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 48, 1, S. 34-48.
- Geier, S.; Holz-Rau, C.; Krafft-Neuhäuser, H. (2001): Radwanderung und Verkehr. In: Internationales Verkehrswesen 53, 1/2, S. 22-26.
- Holz-Rau, C.; Scheiner, J. (2004): Ein Blick in die Zukunft. In: Rudinger, G.; Holz-Rau, C.; Grotz, R. (Hrsg.): Freizeitmobilität älterer Menschen. Dortmund, S. 217-224. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung: Verkehr 4.
- Holz-Rau, C. et al. (2005): Nachhaltige Raum- und Verkehrsplanung – Beispiele und Handlungsempfehlungen. Bonn. Schriftenreihe direkt 60: BMVBW.
- Holz-Rau, C.; Kutter, E. (1995): Verkehrsvermeidung. Siedlungsstrukturelle und organisatorische Konzepte. Bonn. Materialien zur Raumentwicklung 73.
- Holz-Rau, C.; Scheiner, J. (2005): Siedlungsstrukturen und Verkehr: Was ist Ursache, was ist Wirkung? In: RaumPlanung 119, S. 67-72.
- Kasper, B.; Scheiner, J. (2005): Räumliche Mobilität als Prozess kurz- und langfristigen Handelns: Zusammenhänge zwischen Wohn- und Alltagsmobilität. Erscheint in: Beckmann, K.J. et al. (Hrsg.): StadtLeben – Wohnen, Mobilität und Lebensstil. Neue Perspektiven für Raum- und Verkehrsentwicklung. Wiesbaden.

- Motzkus, A. H. (2002): Dezentrale Konzentration – Leitbild für eine Region der kurzen Wege? Auf der Suche nach einer Verkehrssparsamen Siedlungsstruktur als Beitrag für eine nachhaltige Gestaltung des Mobilitätsgeschehens in der Metropolregion Rhein-Main. Sankt Augustin. Bonner Geographische Abhandlungen 107.
- Scheiner, J. (2005a): Housing Mobility and Travel Behaviour: A Process-oriented Approach to Spatial Mobility. Evidence from a New Research Field in Germany. In: Journal of Transport Geography 13.
- Scheiner, J. (2005b): Auswirkungen der Stadt- und Umlandwanderung auf Motorisierung und Verkehrsmittelnutzung: ein dynamisches Modell des Verkehrsverhaltens. In: Verkehrsforschung Online 1/1, S. 1-17.
- Scheiner, J. (2005c): Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Verkehr. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen. Hannover, S. 131-153. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 226.
- Schwanen, T.; Mokhtarian, P. L. (2005): What Affects Commute Mode Choice: Neighborhood Physical Structure or Preferences Toward Neighborhoods? In: Journal of Transport Geography 13, 1, S. 83-99.
- Statistisches Bundesamt (2003): Bevölkerung Deutschlands bis 2050. Wiesbaden.

Kurzfassungen / Abstracts

Agglomerationen – Situation und Perspektiven

Agglomerations – Situation and Perspectives

Hans Heinrich Blotevogel

Metropolregionen in der Raumordnungspolitik – Bloße Rhetorik oder Paradigmenwechsel?

Selten hat die Bundesraumordnung eine solche öffentliche Resonanz bekommen wie nach der Erweiterung der bestehenden sieben „Europäischen Metropolregionen“ um vier weitere durch die MKRO im April 2005. Der Beitrag untersucht die Frage, ob es sich hierbei um bloße Rhetorik oder gar einen raumordnungspolitischen Paradigmenwechsel handelt.

Das strategische Konzept der Metropolregionen, verstanden sowohl als funktionale wie auch als räumliche Kategorie, bedeutet für die Raumordnungspolitik inhaltlich und in prozeduraler Hinsicht eine Innovation, die vor allem mit wirtschaftspolitischen Zielsetzungen verknüpft ist. Der Diskurs über Metropolregionen ist als Reaktionsversuch der Raumordnungspolitik auf die veränderten ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen zu deuten, der zugleich den kontroversen Diskurs über die normative Ausrichtung der Raumordnungspolitik zwischen Wachstums- und Ausgleichspolitik sowie den prozeduralen Wandel der Raumordnungspolitik weg vom normorientierten Planungshandeln hin zu kommunikativen und dramaturgischen Formen des Steuerungshandelns zum Ausdruck bringt.

Metropolitan regions in spatial planning policy: mere rhetoric or a paradigm shift?

Rarely has federal-level spatial planning in Germany received the kind of positive response from the general public as it did following the addition by the MKRO (the standing conference of federal and state ministers responsible for spatial planning) in April 2005 of four further „European metropolitan” regions to supplement the seven already in existence. This paper considers whether this is merely a matter of rhetoric – or possibly a paradigm shift in spatial planning policy.

For spatial planning policy, in terms of both content and procedure, the strategic concept of metropolitan regions – understood as both a functional and a spatial category – represents an innovation bound up especially with economic policy objectives. The discourse on metropolitan regions can be seen as an attempt on the part of spatial planning policy to react to changed economic and political circumstances; it is, moreover, a response which gives expression to the controversial discourse on the appropriate normative orientation for spatial planning policy (the conflict between promoting growth areas and fostering balanced development throughout the national territory), as well as to the procedural change taking place in spatial planning policy away from planning actions being governed by statutory norms towards more communicative and „dramaturgical” approaches to steering development.

Ilse Helbrecht

Die Stadt als Ressource der Wissensgesellschaft. Zur wachsenden Bedeutung geographischen Kapitals

Wie denkt man über Gedankenräume? Sind die Prozesse der Wissensproduktion ortsgebunden? Könnten sie sogar stadtspezifisch sein? Und infolgedessen: Werden Städte (und wenn ja, welche Städte?) auch in der wachsenden Wissensökonomie weiterhin eine Rolle spielen? Die derzeitige Literatur beantwortet solche Fragen vorwiegend mit der sozialen Beschaffenheit von Lernprozessen. Da sich stillschweigendes Wissen („tacit knowledge“) nicht einfach verbreitet, geht man davon aus, dass die Wissensökonomie auf „sticky places“ angewiesen ist.

In diesem Text wird ein anderer Standpunkt vertreten: Es wird die Innovationskapazität von Individuen, die als kreative Dienstleister tätig sind, sowie der Stellenwert, den „die“ Umgebung (menschlich geschaffen oder nicht) und „die“ Stadt für diese Personen (in Bezug auf ihre Arbeit) hat, untersucht.

Weiter werden einige Bereiche der vielfältigen Beziehungen zwischen der Wahrnehmung und der mentalen Konstruktion der Stadt untersucht. Dafür wird der Begriff „geographisches Kapital“ vorgestellt, der es ermöglicht, über drei verschiedene gesellschaftliche Rollen zu sprechen, die eine Umgebung – als Raum, Ort oder Landschaft – annimmt, um Wissensbildung zu fördern.

The city as a source of knowledge societies. On the role of geographical capital

How to think of the spaces of thought? Are knowledge production processes place-bound? Could they even be city-specific? And hence: will cities (and, if so, which city?) still matter in the growing knowledge economy? Predominantly, the literature answers these questions in terms of the social character of learning processes. Because tacit knowledge does not travel easily, the knowledge economy is considered to be tied to „sticky places“. In this paper I take a different stance: I look at the innovative capacities of individuals as knowledge workers, and the relevance „the“ environment (built or non-built) and „the“ city has to them. I go on to examine some dimensions of the multiple relationships between physically experiencing and mentally constructing the city. For this purpose, I introduce the term „geographical capital“ in order to be able to speak about three different societal roles the environment takes on – as space, place and landscape – to foster knowledge-production processes.

Wilhelm Schulte

Fallbeispiel einer Agglomeration: Die Metropolregion Hamburg

Mit dem „Leitbild der wachsenden Stadt“ will die Metropolregion Hamburg sich der Herausforderung stellen, ihre Voraussetzungen und Bedingungen positiv zu gestalten und zu entwickeln, um auf den verschärften Standortwettbewerb zu reagieren. Die Ausrichtung der regionalen Zusammenarbeit der Metropolregion wird in diesem Beitrag veranschaulicht, wobei die Umsetzung des Regionalen Entwicklungskonzepts nicht in formellen Regionalplänen, sondern mit regionalen strategischen, auf gemeinsame „Win-win-Effekte“ ausgerichteten Entwicklungsprojekten erfolgt, die durch Wettbewerbe unter Beteiligung lokaler und regionaler Akteure generiert werden. In den Mittelpunkt der künftigen Zusammenarbeit werden die Kompetenzfelder der regionalen Wirtschaftsstruktur (Cluster, Stärken) und die internationale Ausrichtung der Kooperation gestellt. Zudem werden die Arbeitsformen der Gremien der Metropolregion effizienter organi-

siert. Zum Schluss wird auf die Möglichkeit eingegangen, regionale Verantwortungsgemeinschaften für überregional bedeutsame Wirtschaftsräume zu bilden, in denen periphere Verflechtungsräume durch die jeweiligen Metropolregionen unterstützt und herangeführt werden.

A case-study of agglomeration: the Hamburg metropolitan region

With its „leitbild of a growing city“, the Hamburg metropolitan region is facing up to the challenge of positively shaping and developing its assets and infrastructure in response to increased competition among business locations. This paper illustrates the orientation of regional co-operation within the metropolitan region, explaining how the regional development strategy is implemented not through formal regional plans, but rather by means of regional strategic development projects, which are designed to achieve win/win effects and which are generated through competition involving local and regional actors. The main focus for future co-operation is placed on the distinct areas of competence of the regional economic structure (clusters, strengths) and on making co-operation more international. The working procedures of the metropolitan region's various bodies have also been reorganised to increase efficiency. The paper concludes with a discussion of the possibility of creating regional associations to take on responsibility for economic areas of supra-regional importance; here the more peripheral catchment areas would receive support and guidance from the respective metropolitan regions.

Stefan Gärtner

Kompetenzbasierte Strukturpolitik: Positionierungsmöglichkeiten von Stadt-, Land-, Agglomerationsräumen und dem, was dazwischen liegt

Strukturpolitik – eine traditionell auf Ausgleich ausgerichtete Politik – orientiert sich zum Beispiel in Form des Clusterkonzepts zunehmend an wettbewerbsfähigen Kompetenzen und trägt, neben anderen raumwirksamen Trends, zu einer Konzentration und Spezialisierung ökonomischer Aktivitäten im Raum bei. Obwohl gesamtwirtschaftlich sinnvoll, besteht insofern ein Spannungsfeld, als nicht alle Regionen hinreichend über wettbewerbsfähige Kompetenzen verfügen. So sind Segregationen ökonomischer Art anzunehmen, die in ihrer Grundtendenz zwar zentralisierend wirken, jedoch nicht grundsätzlich Städte und Agglomerationen bevorzugen. Daher gilt es, für alle Räume endogene Kompetenzen weiterzuentwickeln, also auf Qualität zu setzen, um sich im internationalen Standortwettbewerb strategisch zu positionieren.

Competence-based structural policy: the scope for positioning for urban and rural locations and agglomerations – and everything in between

Structural policy, which traditionally has been geared to securing balanced development, is now increasingly focusing on competitive competences, for example in the form of a business clusters strategy; consequently, and like a number of other trends affecting spatial development, it is now also contributing to a spatial concentration and specialisation of economic activity. Although this may make sense from a macro-economic perspective, it does also create some tensions since not all regions have suitable competitive competences at their disposal. A type of economic segregation has to be expected which, although centralising in essence, does not fundamentally favour cities and agglomerations. This makes it particularly important for all regions to continue to develop their endogenous competences (i.e. to go for quality) if they wish to

position themselves strategically in the international competition among business locations.

Peter Schmitt

Agglomerationsräume als polyzentrisch organisierte Netzwerkregionen – Folgerungen für die Planungspolitik

Agglomerationsräume sollten nicht nur als Raumkategorie betrachtet werden, die aufgrund ihrer vergleichsweise hohen Konzentration an Bevölkerung bzw. ökonomischer Aktivitäten sowie fragmentierten Governance-Strukturen die raumbezogene Planungspolitik vor komplexen Herausforderungen stellen, sondern angesichts ihrer funktionalen Einbettung in interne und externe Transaktionen können sie überdies auch als Teile räumlich unterschiedlich dimensionierter Netzwerke verstanden werden, die auf der regionalen Ebene mehr oder weniger polyzentrisch organisiert sind. Diese Betrachtungsperspektive wird im vorliegenden Beitrag am Beispiel der Standortnetze wissensintensiver Dienstleistungsunternehmen aufgegriffen und einzelne Ergebnisse eines internationalen Forschungsprojekts werden vorgestellt. Am Schluss werden einige Überlegungen über mögliche Folgerungen für die raumbezogene Planungspolitik skizziert.

Agglomerations as polycentrically organised network regions: consequences for planning policy

Despite their relatively high concentrations of population and of economic activity – as well as their fragmented governance structures, agglomerations should not be regarded solely as a spatial category which poses complex challenges for spatial planning policy. In view of the way in which they are embedded functionally within both internal and external transactions, they should rather be seen as components of spatial networks of various dimensions, which at the regional level, and to a greater or lesser degree, are organised polycentrically. In this paper, this is the perspective which is adopted, taking as a case in point the networks of knowledge-intensive service companies and drawing on some findings of an international research project. The author concludes by outlining some ideas on possible consequences for spatial planning policy.

Stefano Panebianco

Die „Entrepreneurial City“ – Ein Erfolgsmodell für deutsche Großstädte?

Die „Entrepreneurial City“ gilt vielfach als Idealbild einer modernen Stadtverwaltung. Inwieweit eine schlanke Verwaltung, Kundenorientierung und Public-Private-Partnerships dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit einer Stadt zu erhöhen, wurde bisher jedoch erst in Ansätzen untersucht. Auch die sozialen Auswirkungen einer unternehmerisch orientierten Stadtpolitik sind weitgehend unerforscht. Die hier dokumentierte Studie versucht, sich dem Thema empirisch zu nähern. Sie unterbreitet Vorschläge zur Operationalisierung des Konzepts „Entrepreneurial City“ und untersucht am Beispiel von 50 deutschen Großstädten die statistischen Zusammenhänge zwischen Indikatoren unternehmerischer Stadtpolitik, ökonomischen Erfolgs und sozialer Kohäsion. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Ausrichtung zum „Unternehmen Stadt“ wirtschaftlich bezahlt macht, sich ein Zusammenhang zu Indikatoren sozialer Kohäsion aber kaum nachweisen lässt.

The „Entrepreneurial City” – a successful model for German cities?

The „entrepreneurial city” is widely regarded as the epitome of modern civic management. However, the extent to which lean administration, client-orientation and public/private partnerships actually contribute to making cities more competitive has not to date been studied in any significant depth. Similarly, there has been very little research into the social impacts of „entrepreneurial” municipal policy. The study reported on in this paper attempts to find an empirical approach to this issue. It puts forward proposals for operationalising the concept of the „entrepreneurial city” and, based on data from 50 German cities, examines the statistical correlations between indicators of entrepreneurial municipal policy, economic success and social cohesion. An orientation towards creating an „entrepreneurial city”, the study concludes, does indeed pay off in economic terms; there is, however, practically no discernable correlation with indicators of social cohesion.

Lars Tata

Clusterpolitik: Grundlagen – Sas Beispiel „dortmund-project” – Nicht intendierte Wirkungen

Cluster sind in den letzten Jahren zu Hoffnungsträgern der Regionalökonomie avanciert. Entsprechend offensiv bemächtigt sich die Wirtschaftsförderung dieses Konzepts; kaum eine größere Stadt, die nicht versucht, die Entstehung bzw. Weiterentwicklung von Clustern zu fördern. Klar ist: „Cluster“ steht inzwischen sowohl für einen Erklärungs- als auch einen Handlungsansatz. Die Stadt Dortmund verfolgt seit der Einführung des „dortmund-project“ im Jahr 2000 einen Clusteransatz, der sehr umfassend und systematisch angelegt ist und einigen Erfolg zeitigt (weshalb er dem Autor hier als Beispiel dient). Dass Clusterpolitik jedoch auch – sowohl lokal/regional als auch überregional – Wirkungen erzielen kann, die nicht gewollt oder beabsichtigt sind, wird bisher kaum diskutiert. Solche Wirkungen ökonomischer, sozialer, räumlicher und infrastruktureller Art sind jedoch evident und sollten in der Praxis entsprechend stärker berücksichtigt werden.

Cluster policy: foundations – the „dortmund-project” – unintended effects

Over the last few years, business clusters have come to bear the hopes of regional economics. In keeping with this attitude, the agencies responsible for promoting economic development have seized on this concept: there is now hardly a single city of any appreciable size which is not striving to promote the creation or development of business clusters. One thing has become clear: „clusters” now represent both an explanatory approach and a strategy for action. Since the inception of its „dortmund-project” in 2000, the city of Dortmund has been pursuing an approach to clusters which is both particularly comprehensive and systematic in design – and which has shown some success (which is why it is used here as an illustration). However, to date there has been relatively little discussion of the unintended and undesirable impacts of cluster policy – both at local/regional level and beyond the region. These economic, social, spatial and infrastructure-related consequences are however quite evident, and thus need to be given greater consideration in practice.

Birte Frommer

Vielfalt regionaler Kooperationen im Rhein-Main-Gebiet: Vorteil oder Hindernis für Organisation und Selbstverständnis der Metropolregion Rhein-Main?

Im Rhein-Main-Gebiet ist eine hohe Zahl regionaler Kooperationen festzustellen. Diese beziehen sich auf unterschiedliche Handlungsfelder, zum Teil sehr verschiedene räumliche Zuschnitte und weisen unterschiedliche Strukturen bzw. Rechtsformen auf. Die Vielfalt der Initiativen, Organisationen und Institutionen erweist sich zunehmend auch als Problem, denn es kommt zur Unklarheit von Zuständigkeiten, zu Aufgaben- bzw. Kompetenzüberschneidungen, zur Doppelfinanzierung und oftmals zur Mitwirkung der gleichen Akteure in den verschiedenen Gremien. In Zeiten knapper Haushaltsmittel der überwiegend kommunalen Mitglieder wird es zunehmend schwieriger, die Mitgliedschaft in den verschiedenen regionalen Kooperationen zu rechtfertigen. Dieser Beitrag beschäftigt sich daher mit der Frage nach dem „Mehrwert regionaler Kooperationen“. Am Beispiel des Rhein-Main-Gebietes wird den Aspekten „Kosten“ und „Nutzen“ von regionalen Kooperationen und der entsprechenden Bewertungsproblematik nachgegangen.

The diversity of forms of regional co-operation in the Rhine-Main area: a help or a hindrance for the organisation and identity of the Rhine-Main metropolitan region?

The Rhine-Main area displays a significant number of cases of regional co-operation. These cover a variety of spheres of action, take place within – in some cases – quite different spatial boundaries, and are based on a variety of structures and legal forms. This diversity with regard to initiatives, organisation and institutions is increasingly proving to be a problem since it leads to uncertainty over responsibilities, to the overlapping of tasks and competences, to duplicate funding, and in many cases to the same actors being involved in different bodies. As the budgets of the local-authority members (who are in the majority) come increasingly under pressure, it is becoming more and more difficult to justify involvement in the various forms of regional co-operation. Against this background, this paper explores the issue of the „value-added“ attributable to regional co-operation. Taking the Rhine-Main area as a case in point, the author considers the „costs“ and „benefits“ of regional co-operation and the problem of evaluation.

Lorenz Blume

Ökonomische Effekte von Einkreisung und Eingemeindung: Sas natürliche Experiment deutscher Stadtregionen

In diesem Beitrag wird für monozentrische Stadtregionen in Westdeutschland versucht, die Effekte von Einkreisung und Eingemeindung auf das regionale Wachstum und die Verschuldung zu quantifizieren. Die Bedingungen in Deutschland werden dabei als natürliches Experiment genutzt. Zum einen werden Stadtregionen mit kreisangehöriger Kernstadt und Stadtregionen mit kreisfreier Kernstadt verglichen, zum anderen kreisfreie Städte mit starker Eingemeindung in den 60er- und 70er-Jahren und solche mit moderater Eingemeindung. Sowohl Fallstudienevidenz als auch eine flächendeckende ökonometrische Untersuchung zeigen, dass Gebietsreformen positive ökonomische Effekte generieren, die durch funktionale Kooperationen wie Zweckverbände nicht substituiert werden (können). Die Einkreisung im Sinne des Regionalkreismodells Hannover führt ceteris paribus zu einer Reduktion der öffentlichen Schulden um etwa 20 Prozent,

die radikale Eingemeindung zu einem erhöhten Wachstum von jährlich etwa 0,5 Prozent im Zeitraum 1980-1998.

The economic effects of local-authority reorganisation: the natural experiment for municipal regions in Germany

Focusing on monocentric metropolitan regions in western Germany, this paper attempts to quantify the effects of local-authority reorganisation in Germany (the incorporation of municipalities into counties or other municipalities) on regional growth and indebtedness. Here the conditions which exist in Germany are used as a natural experiment. To start with, a comparison is made between those metropolitan regions whose core city is incorporated within a county, and other metropolitan regions in which the core city is self-governing (county-free cities); secondly, the author compares those self-governing cities which in the 1960s and 1970s incorporated either very significant or only less significant numbers of smaller municipalities. Both the evidence from case-studies and an econometric study of all of the areas discussed point to positive economic effects which are attributable to local-authority reform, and, moreover, to effects which are not (and cannot be) achieved simply through functional co-operation or through ad hoc alliances. Under otherwise comparable conditions, incorporation along the lines of Hanover's regional county model achieves a reduction in public debt of some 20%; a radical policy of incorporation led to an increase in annual growth in the period from 1980 to 1998 of around 0.5%.

Frank Othengrafen, Antje Matern, Susanne Bieker

Neue Formen der Zusammenarbeit in Agglomerationsräumen: Das Beispiel Hamburg

In Deutschland und Europa erfahren Metropolregionen in den letzten Jahren einen zunehmenden Bedeutungsgewinn. Als Zentren für gesellschaftliche Innovation und wirtschaftliche Entwicklung sollen sie den Zusammenhalt und die Wettbewerbsfähigkeit Europas stärken. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist, dass die Metropolregionen ihre eigene Leistungsfähigkeit erhalten bzw. stärken. Dafür ist eine leistungsfähige Metropolitan bzw. Regional Governance notwendig, die es den Metropolregionen ermöglicht, ihre Ressourcen und Potenziale zu bündeln und gemeinsame Strategien zu formulieren und umzusetzen. Metropolitan Governance kann dabei verschiedenen Steuerungslogiken folgen, die sich u. a. in Abhängigkeit von Steuerungszielen und Akteurskonstellationen in Metropolregion bilden. In diesem Beitrag werden Steuerungslogiken und Merkmale von Metropolitan Governance am Beispiel der Metropolregion Hamburg betrachtet und bewertet.

New forms of co-operation within agglomerations: the case of Hamburg

In both Germany and Europe, increasing importance has come to be attached in recent years to metropolitan regions. As centres for societal innovation as well as for economic development, they are looked to as a means of making Europe both more cohesive and more competitive. One important precondition for this is that these metropolitan regions should be granted (or allowed to develop) the ability to manage themselves effectively. This calls for an effective form of metropolitan or regional governance capable of enabling metropolitan regions to bundle their resources and potentials and to formulate and to implement joint strategies. Such a form of regional governance may be based on different logics of control, which will be established to

reflect the particular steering goals and constellations of actors in place in the respective metropolitan region. This paper takes as an illustration the Hamburg metropolitan region and considers and assesses the logics of control and the specific features of its metropolitan governance.

Stefan Preuß

Raumplanung als Arena regionaler Kooperation – Erfahrungen aus der West-Midlands-Region in England

Im Zuge der Aufwertung der regionalen Planungsebene in England haben Fragen regionaler Kooperation an Bedeutung gewonnen. Der Beitrag untersucht die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und anderen Akteuren in der West-Midlands-Region. Die Rolle der Regionalplanung bei der Initiierung und Förderung regionaler Zusammenarbeit steht dabei im Mittelpunkt des Interesses. Neben Faktoren, die zur Kooperation beigetragen haben, werden Probleme und Knackpunkte regionaler Zusammenarbeit identifiziert. Das Beispiel zeigt, dass Regionalplanung die Funktion einer inhaltlichen und organisatorischen „Arena“ für die Kooperation regionaler Akteure wahrnehmen kann. Aus inhaltlicher Sicht hat die Erstellung des „Regionalplans“ einen thematischen Rahmen gebildet, in dem verschiedene Akteure Fragen räumlicher Entwicklung behandeln. Die organisatorische Funktion der Regionalplanung als eine Arena für Kooperation ergibt sich daraus, dass der Planungsprozess einen „Ort“ bildet, an dem Akteure miteinander ins Gespräch kommen.

Spatial planning as an arena for regional co-operation: experience from the West Midlands Region in England

As part of the process of enhancing the regional planning level in England, increasing importance has been attached to questions of regional co-operation. This paper discusses co-operation between local authorities and other actors in the West Midlands Region. The main focus rests on the role of regional planning in initiating and promoting regional co-operation. In addition to listing the factors which have contributed to co-operation, the author also identifies a number of problems and sticking points associated with regional co-operation. This case-study shows that regional planning is capable of taking on the function of a substantive and organisational „arena“ for co-operation among regional actors. From the substantive perspective, the production of the „regional plan“ has created a thematic framework within which a variety of actors can address questions of spatial development. The organisational function of regional planning as an arena for co-operation ensues from the fact that the planning process creates a „space“ to bring actors into contact with each other.

Tana Petzinger

Städteregion Ruhr 2030. Vom Forschungsvorhaben zur stadtreionalen Emanzipation – Ein Beispiel für erfolgreiche interkommunale Kooperation

Das Projekt „Städteregion Ruhr 2030“ ist eines von insgesamt 21 Projekten, die das Ministerium für Bildung und Forschung als Ergebnis des Ideenwettbewerbs „Stadt 2030“ finanziert hat. Das Ziel dieses Projekts war die Aufstellung eines Leitmotivs für die Regionsentwicklung, das die langfristigen Entwicklungsziele und Grundsätze für das Ruhrgebiet beinhaltet. Im Sommer 2000 starteten die acht großen Städte der Ruhr-

region – mit ca. 3 Millionen Einwohnern – einen Findungsprozess, um ein langfristiges Leitbild für die zukünftige Zusammenarbeit zu entwickeln.

Jährlich verlieren die Städte mehrere tausend Einwohner und reihum wächst die Gewissheit, dass die Städte zukünftig besser zusammenarbeiten müssen und dass es einer klaren Vorstellung der gemeinsamen Absichten bedarf. Das Projekt „Städteregion Ruhr 2030“ markiert den Anfang einer zunehmend selbstbestimmten Form der Entscheidungsfindung unter dem Dach der regionalen Identität. Von November 2001 bis April 2003 diskutierten Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und lokalen Gemeinschaften ihre Vorstellungen vom Ruhrgebiet im Jahr 2030 während vier sogenannter „Ankerveranstaltungen“ und einer „Leitbildmesse“. Die Leitbilder zeigten Möglichkeiten für die nachhaltige Entwicklung des Ruhrgebietes auf. Diese enthielten einen Konsens bezüglich der Regeln der regionalen Zusammenarbeit und der Vorbereitung von gemeinsamen, ideenreichen Projekten. Im Juni 2003 unterschrieben die Bürgermeister den „Stadtregionalen Kontrakt 2030“. Sie einigten sich auf sieben Handlungsfelder; die Aufgaben sind: (1) eine Gesamtkonzeption für das Ruhrgebiet; (2) Haushaltskonsolidierung durch interkommunale Verwaltungskooperation; (3) die Entwicklung interkommunaler Gewerbegebiete; (4) aktive regionale Integrationspolitik; (5) neue Fläche am Wasser; (6) naturnaher Tourismus im Ruhrtal.

„Ruhr 2030: Region of cities“ – from research project to the emancipation of a metropolitan region. An example of successful inter-municipal co-operation

The project „Ruhr 2030: Region of cities“ is one of 21 projects financed by the Federal Ministry of Education and Research within the framework of the competition “City 2030”. The aim of the project was to find a leitmotif for region-building which includes long-term goals and principles for the Ruhr. In summer 2000, the eight big cities of the Ruhr Area, with about 3 million inhabitants, started a process of finding long-term visions for their future co-operation.

The cities are losing thousands of their inhabitants every year, and, in turn, the certainty is growing that in the future there will have to be more co-operation between the cities and clear perceptions of their common purpose. The project „Ruhr 2030: Region of cities“ marked the start of a more self-determined form of decision-making under the umbrella of a regional identity. From November 2001 to April 2003, the members of the political, administrative, economic, academic, and local communities discussed their visions for Ruhr 2030 in four „anchor events“ and a „Vision Fair“. The visions showed options for the sustainable development of the Ruhr. This included a consensus on the rules of regional co-operation and the preparation of joint imaginative projects. In June 2003 the mayors of seven of the eight cities signed the „Regional Contract 2030“. They agreed on seven fields of activity; the projects are: (1) a masterplan for the Ruhr; (2) budget consolidation through inter-municipal co-operation of administrations; (3) the development of inter-municipal commercial areas; (4) active regional migration policy; (5) new watersides in the Ruhr; (6) green tourism in the Ruhr Valley.

Dorothee Zschocke

Partizipation in Regionalisierungsprozessen. Untersuchung zweier Projekte aus dem Forschungsvorhaben Stadt 2030

Welche Bedeutung hat Partizipation an regionalen Entwicklungsprozessen und wie kann sie gelingen? Das war die Ausgangsfrage der hier vorgestellten Untersuchung. Im Rahmen der Studie wurden die Partizipationsprozesse zweier Fallbeispiele aus dem

Forschungsverbund *Stadt 2030* vertieft untersucht. In diesem Forschungsvorhaben stellen verschiedene Projekte Fragen zukünftiger Möglichkeiten von Kommunikation und Bürgerbeteiligung in den Mittelpunkt ihrer Arbeit. Im Themenfeld Regionalisierung war dies vor allem das Projekt *STADT+UM+LAND 2030 Region Braunschweig* mit seinem Bürgergutachten. Es wurde neben der Städteregion Ruhr, die in den Leitbildprozess vorrangig eine Expertenöffentlichkeit einbezog, als Fallbeispiel ausgewählt. Der Stellenwert, die Organisation und auch die Ziele der Partizipation waren in beiden Projekten unterschiedlich. Auch die Gesamtbewertung der beiden Partizipationsprozesse fällt ungleich aus.

In der Zusammenfassung scheinen auf regionaler Ebene insbesondere Öffentlichkeitsarbeit und die Transparenz regionaler Entwicklungsprozesse nach außen von größter Wichtigkeit zu sein und gleichzeitig die größten Schwierigkeiten zu bereiten. Grundlage für eine effiziente Öffentlichkeitsarbeit auf regionaler Ebene ist allerdings eine regionale Öffentlichkeit, die in vielen Regionen erst geschaffen werden muss. Eine Beteiligung aller an allem ist – wie auf kommunaler Ebene auch – schwierig und oft auch nicht sinnvoll. Ausgehend von den Erkenntnissen aus beiden Fallbeispielen wurde versucht, Bausteine für ein Partizipationskonzept für die regionale Ebene zu entwickeln. Dieses ist je nach regionalen Gegebenheiten – Größe der Region, Einwohnerzahl, Verwaltungsstruktur usw. – zu modifizieren. Letztlich gilt aber auch für die regionale Ebene: Lippenbekenntnisse für Partizipation genügen nicht. Partizipation muss gewollt und entsprechend unterstützt und gefördert werden, wenn sie erfolgreich stattfinden soll.

Participation in regionalisation processes. A study of two sub-projects from the research project Stadt 2030

How important is participation in regional development processes, and how can it be made to work? This question provided the starting-point for the study presented here. Within the framework of the study, the participation processes in place in two of the projects forming part of the broader Stadt 2030 research project were subjected to detailed analysis. In this research project, a number of distinct sub-projects focused specifically on questions relating to the future scope of communication and public participation. Within the topic area „Regionalisation”, the principle project concerned was entitled STADT+UM+LAND 2030 Region Braunschweig and included reports written by citizens themselves. This was selected as a case-study alongside the Ruhr city region, where the process of framing a leitbild drew predominantly on experts. The status, the organisation and also the aims of participation in these two projects were different. In turn, there were also differences in the overall assessment of these two participation processes.

In summary, at regional level it is in particular public-relations activities and the external transparency of regional development processes which would appear both to be of special importance, and at the same time to present the greatest problems. However, for public-relations activities to be effective at the regional level, there must be a regional public, something which in most regions still needs to be created. Public participation „by everyone in everything” is difficult (as it is at the municipal level too) and in many cases is also not particularly helpful. The insights gleaned from the two case-studies provide the author with a basis for attempting to develop the component parts of a participation strategy for the regional level. This needs to be modified to take account of regional circumstances, i.e. the size of the region, population, administrative structure, etc. Finally, one truth applies equally to the regional level: it is not enough simply to pay lip service to participation. For it to be successful, participation has to be wanted – and to be suitably supported and promoted.

Kamilla Kanafa

Die Neunte Stadt. Ideen für polyrationale Kooperation

Die Idee für polyrationale Kooperation basiert auf wissenschaftlichen Ergebnissen des Forschungsvorhabens *Städteregion Ruhr 2030*. Ausgehend von der Fragestellung, unter welchen Bedingungen eine Kooperation zwischen eigensinnigen Akteuren wahrscheinlicher wird, wurde im Rahmen des Forschungsvorhabens die Idee der polyrationalen Kooperation formuliert und unter dem Namen die *Neunte Stadt* vorgestellt. Sie ist eine Weiterentwicklung der Theorie der rationalen Kooperation, bei der Ansätze der Theorie der Polyrationalität, der Gerechtigkeitstheorie und der Verhandlungs- und Vertragstheorie eingeflossen sind. Der vorliegende Beitrag greift die Idee der *Neunten Stadt* auf, mit der räumliche und soziale Situationen aus einer neuen – polyrationalen – Perspektive betrachtet werden können. Bei der *Neunten Stadt* als räumlichem Phänomen in der Städteregion Ruhr steht Vielfalt und der konventionale Grenzbegriff im Vordergrund. Die Überlegungen zur Kooperation als Rationalitätsdilemma knüpfen an die Theorie der Polyrationalität an, die sowohl für die Analyse als auch für die Inszenierung von Kooperationssituationen eine wichtige Rolle spielt. Vor diesem Hintergrund wird am Beispiel der Diskussionen über die Regionalplanung im Ruhrgebiet der Ansatz polyrationaler Analyse von sozialen Situationen erprobt. Welche neuen Erkenntnisse über stadtreregionale Kooperation die polyrationale Perspektive bietet und wie sie sich für die Inszenierung erfolgreicher Kooperationen nutzen lassen, sind dabei die leitenden Fragen.

The Ninth City. Ideas for polyrational co-operation

The idea of polyrational co-operation is based on the findings of the Städteregion Ruhr 2030 research project. Taking as its point of departure the question as to the conditions which make co-operation between headstrong actors more likely to come about, the project generated the idea of polyrational co-operation, which it proposed using the term „the Ninth City“. This is an extension of the theory of rational co-operation, which has been augmented by the inclusion of notions from polyrationality theory, equity theory and negotiation and contract theory. This article takes up the notion of the „Ninth City“, which allows spatial and social situations to be viewed from a new – polyrational – perspective. In applying the idea of the “Ninth City” as a spatial phenomenon to the cities of the Ruhr region, the focus is on diversity and on the conventional concept of boundaries. The ideas on co-operation as a dilemma of rationality go back to the theory of polyrationality, which has an important part to play both for the analysis and in orchestrating situations for co-operation. This provides a backdrop for testing an approach based on the polyrational analysis of social situations, illustrated here by discussions on regional planning in the Ruhr region. The key questions here are: What new insights does the polyrational perspective offer on municipal/regional co-operation? and How can it be put to use to orchestrate successful co-operation?

Maya Kohte

Landschaftsgestaltung für Agglomerationen

Der Artikel untersucht aus der Sicht der Landschaftsarchitektur die Frage, wie Agglomerationen mit ihren einzelnen agglomerierten Gebieten gesamträumlich für einen ästhetischen Mehrwert zwischen ihren Bestandteilen gestaltet werden können. Dazu wird von einer Betrachtung der Agglomeration als Kulturlandschaft ausgegangen, um Folgerungen für entsprechende Gestaltungsansätze zu ziehen. Agglomerationslandschaften

bilden keinen kontinuierlichen Raum, sondern bestehen aus einzelnen, zumeist isolierten Landschaftsräumen. Diese können aus der schnellen Fahrt von oft eingehausten Infrastrukturen nicht zusammenhängend erfasst werden. Sie bleiben hinsichtlich ihrer Strukturen der Funktionsräume vor Ort abstrakt und nicht visuell erfassbar. Angepasste landschaftsarchitektonische Gestaltungsansätze werden für Grenzen und Isolationsräume (Dazwischen), für die bewegte Perspektive (Unterwegs), für zeitliche Abläufe (im Wandel) und für übergeordnete Lesweisen (Hyperlandschaft) dargelegt.

Landscape design for agglomerations

Written from the perspective of landscape architecture, this paper examines some possible ways in which agglomerations, with their individual agglomerated areas, might be shaped in a more comprehensive manner so as to achieve some degree of aesthetic value-added between the various component parts. The author proceeds from a view of agglomerations as cultural landscapes in order to be able to derive conclusions for appropriate design strategies. The landscape of agglomerations is not one single and continuous space, but consists rather of separate – and in many cases isolated – landscape areas. To anyone travelling past these areas (at speed, and from vantage point of often encased transport infrastructure), they do not present themselves as one cohesive space. As far as their structures are concerned, they remain abstract and largely imperceptible to the local population. Drawing on landscape architecture, the author outlines a number of adapted approaches to design for outlying and isolated areas (in between), for the moving perspective (in motion), for temporal processes (transition) and for superordinate readings (hyperlandscape).

Anne Pfeifer

Suburbane Räume als städtebauliches Handlungsfeld – Ein Forschungsprojekt an der ETH Zürich

Aufbauend auf einer theoretischen Einführung der Begriffe Qualität und Qualifizierung, skizziert der Beitrag einen Zwischenstand des Forschungsprojektes „Städtebauliche Entwurfsstrategien für suburbane Räume“ an der ETH Zürich. Das Forschungsprojekt sieht in suburbanen Räumen ein städtebaulich vernachlässigtes Handlungsfeld, für das erst ein Konsens über seine Qualitäten sowie Methoden und Instrumente für Analyse und Gestaltung formuliert werden müssen. Das Projekt entwickelt die Position, Referenzbeispiele aus der Geschichte des Städtebaus als Vergleichsebene zur Bewertung suburbaner Qualitäten und zur Findung von Gestaltungsstrategien hinzuzuziehen. Die Annahme ist, dass Analogien zwischen städtebaulichen Problemstellungen heutiger suburbaner Räume und historischen Referenzbeispielen gezogen werden können. Die Freilegung städtebaulicher Prinzipien aus der Geschichte des Städtebaus und ihre interpretierende Abstraktion führen zu Gestaltungsstrategien, die zu einer räumlichen Qualifizierung suburbaner Räume beitragen können.

Suburban space as an area for urban development: a research project at the ETH Zürich

Beginning with a theoretical introduction to the concepts of quality and up-grading, this paper presents an interim report on the work of the research project on „Design strategies for suburban space“ at the ETH Zürich. This research project regards suburban space as a neglected field for action in urban design which initially requires a consensus to be formulated on its qualities, as well as on methods and instruments for

analysis and design. The line developed in the project is to draw on reference cases from the history of urban design as a basis for comparison in assessing suburban qualities and identifying design strategies. The assumption is that it is possible to draw analogies between the problems of urban design facing suburban areas today, and the reference cases from the past. Laying open the principles of urban design from the history of the discipline, accompanied by interpretive abstraction, points the way to design strategies capable of contributing to the spatial up-grading of suburban space.

Ludger Gailing

Informelle Institutionen und Stadtregionen – Handlungslogiken, Identitäten und Images in der Regionalparkentwicklung

Regionalparks stellen eine interessante Innovation dar, weil sie die Handlungsfähigkeit der stadtreionalen Landschaftsplanung und des regionalplanerischen Freiraumschutzes erhöhen und eine aktive Entwicklung urbaner und suburbaner Kulturlandschaften ermöglichen. Über diesen engeren fachlichen Zusammenhang hinaus stehen Regionalparks aber exemplarisch für eine Reihe von neuen projektorientierten und kooperativen Strategien der qualitativen Inwertsetzung von Agglomerationsräumen und damit für Steuerungsformen, bei denen Regionalmarketing, Imageproduktion und die Beeinflussung stadtreionaler Identifikationsprozesse gegenüber einem klassischen formellen Planungshandeln an Bedeutung gewinnen. Dies verdeutlicht die generell gewachsene Relevanz informeller Institutionen in der Raumplanung gegenüber formellen Institutionen wie Verwaltungsverfahren oder gesetzlich normierten Plänen und Programmen. Informelle Institutionen (z. B. Kulturlandschaftsimages, Ausprägungen regionaler Identitäten) entwickeln sich zu Ressourcen und Steuerungsobjekten regionaler Politik und gelten als Potenziale im zunehmenden interregionalen Standortwettbewerb. Aufbauend auf Erkenntnissen der sozialwissenschaftlichen Institutionenforschung, erörtert der Beitrag diese Thesen anhand von empirischen Beispielen aus drei deutschen Agglomerationsräumen (Emscher Landschaftspark im nördlichen Ruhrgebiet, Regionalpark Rhein Main, Regionalparks im engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin) und formuliert strategische Anforderungen an den Regionalparkansatz sowie an weitere regionale Steuerungsformen, die stark auf informelle Institutionen rekurren.

Informal institutions and metropolitan regions: logics for action, identities and images in the development of regional parks

Regional parks represent an interesting innovation since they increase the scope for action on the part of municipal/regional landscape planning authorities as well as for regional planning measures to grant greater protection to open spaces; at the same time they provide a means of enabling the active development of urban and suburban cultural landscapes. Over and above this value, regional parks can also be seen as one example of an array of new, project-based and co-operative strategies for restoring quality in agglomerations; they can also be seen as an example of ways of steering development which, in contrast to the classical and more formal approach to planning, attach greater importance to regional marketing, image production and to influencing the processes of creating a metropolitan/regional identity. This is also manifested in the increasing relevance of informal approaches in spatial planning as compared to such formal approaches as those based on administrative procedures or statutorily defined plans and programmes. Informal entities (e.g. the image of cultural landscapes, signs of regional identities) are developing into resources and control objects of regional policy and are regarded as bearing potential in the context of the increasingly competitive

environment which exists among regions to secure inward investment. Building on insights drawn from institutional research in the social sciences, this paper refers to a number of empirical case-studies from three agglomerations in Germany (the Emscher Landscape Park in the northern part of the Ruhr; the RhineMain Regional Park; and regional parks in the inner part of the Brandenburg-Berlin catchment area). The author goes on to frame a number of strategic requirements to be applied to the use of the regional park approach and to other means of steering regional development which make recourse largely to informal approaches.

Torsten Thurmman

Der Beitrag des regionalen Flächenmanagements zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung – Erfahrungen aus vier Stadtregionen

Regionalem Flächenmanagement wird eine wichtige Bedeutung auf dem Weg zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung zugesprochen. Die Planungspraxis zeichnet sich allerdings durch wenige bestehende und meist auf einzelne Aufgabenbereiche beschränkte Ansätze aus. An diese Ausgangssituation anknüpfend wurden im Rahmen der Diplomarbeit des Autors die Umsetzungs- und Akzeptanzprobleme untersucht, welche die Realisierung integrierter Ansätze des regionalen Flächenmanagements momentan behindern. Die vier Fallstudien in den Stadtregionen Osnabrück, Lübeck, Schwerin und Bitterfeld-Wolfen zeigten im Ergebnis, dass der faktische Beitrag der untersuchten Ansätze zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung aufgrund deutlicher Umsetzungs- und Akzeptanzprobleme insgesamt gering ist. Daher werden neben den Realisierungshindernissen eines regionalen Flächenmanagements auch Erfolgsfaktoren benannt, die zur Minderung der Umsetzungs- und Akzeptanzprobleme beitragen können.

The contribution of regional land management to space-saving settlement development: experience from four metropolitan regions

Regional land management is considered to have an important role to play in the move towards space-saving settlement development. However, current planning practice shows few signs of having approaches of this kind in place, and where they do exist they are in most cases limited to specific task areas. The author took this as the starting point for his diploma dissertation, in which he studied the problems of implementation and acceptance which currently impede the implementation of integrated approaches to regional land management. The four case-studies he cites (in the Osnabrück, Lübeck, Schwerin and Bitterfeld-Wolfen metropolitan regions) show how little the approaches under investigation actually contribute to space-saving settlement development. This is clearly the result of problems of implementation and acceptance. Consequently, in addition to outlining the problems which impede implementation, the author also details the factors which can contribute to success by mitigating problems of implementation and acceptance.

Sebastian Wilske

Zwischenstand des Modellprojektes „Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement in der Region Stuttgart“ (MORO-RESIM)

Der Verband Region Stuttgart und das Institut für Städtebau und Landesplanung der Universität Karlsruhe (TH) nehmen mit einem gemeinsamen Forschungsprojekt am Programm „MORO – Modellprojekte der Raumordnung“ des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) im Themenfeld „Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächen-

chenmanagement“ teil. Ziel ist es, auf der regionalen Ebene die Potenziale für die Innenentwicklung zu ermitteln und aufzuzeigen, Überzeugungsarbeit gegenüber den Kommunen zu leisten und regionalplanerische, aber auch fiskalische Instrumente zur Umsetzung einer verstärkten Innenentwicklung zu diskutieren und ins Werk zu setzen.

Bereits die Zwischenergebnisse zeigen interessante Handlungsansätze für die regionale Ebene auf, die im weiteren Projektverlauf weiter vertieft werden sollen. Vorgeschlagen werden neben der Stärkung des bestehenden Instrumentariums beispielsweise ein Regionales Kontaktbüro „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“, ein Förderprogramm „Entwicklung von Innenentwicklungskonzeptionen“ und die Entwicklung von Flächenpools zum Risikoausgleich.

Interim report on the model project „Sustainable regional management of land for development in the Stuttgart regions“ (MORO-RESIM)

The Verband Region Stuttgart (Association for the Stuttgart Region) and the Institute for Urban Development and Regional Planning at the University of Karlsruhe (TH) are jointly involved in a research project located within the „Sustainable regional management of land for development“ complex of the BBR's (Federal Office for Building and Regional Planning) „MORO“ programme of model projects on spatial planning. The aim of the project, working at the regional level, is to identify potentials for internal development, to convince local authorities of the case for this, and to discuss and introduce both regional-planning and fiscal instruments for implementing stronger internal development (i.e. in areas where development already exists).

The interim results already point to a number of interesting courses of action to be taken at the regional level; these will be studied in greater depth as the project moves forward. In addition to strengthening existing instruments, the recommendations from the project group include the creation of a regional contact office dedicated to „internal development before external development“, a funding programme to support the „development of concepts for internal development“, and developing a land bank to be used to mitigate risks.

Barbara Weber, Susanne Bieker, Alexandra Selz, Peter Cornel, Hans Reiner Böhm

Semizentrale Ver- und Entsorgungssysteme – Ein Erfolgsfaktor für wachsende und schrumpfende Regionen gleichermaßen?

Den Schrumpfungstendenzen als Folge des demographischen Wandels in vielen Ländern Europas steht ein rasantes Wachstum der urbanen Räume in vielen anderen Teilen der Welt gegenüber. Während in schrumpfenden Regionen immer weniger Menschen für den Betrieb und Unterhalt bestehender technischer Infrastruktursysteme aufkommen müssen, existieren in den Megastadtregionen der Gegenwart und Zukunft diese technischen Systeme vielfach noch nicht bzw. sind lediglich in der Lage, Teilräume der Regionen zu ver- und entsorgen. Zentrale Systeme technischer Ver- und Entsorgung stoßen aufgrund ihrer Unflexibilität bei diesem Stadtwachstum schnell an ihre Grenzen. Dezentrale Systeme erscheinen für urbane Räume gleichwohl ungeeignet, da für diese Systeme ein fachmännischer Betrieb nur mit sehr hohem personellem Aufwand gewährleistet werden kann. Aus ökonomischer, ökologischer und sozialer Sicht ergibt sich somit die Notwendigkeit, Systeme zu entwickeln, die die Vorteile zentraler und dezentraler Systeme vereinigen und deren Nachteile vermeiden. Als Lösungsansatz wird das Prinzip der semizentralen Systeme favorisiert, die einzelne Stadtteile ver- und entsorgen. Semizentrale Systeme setzen kompakte Einzugsgebiete voraus, wobei sich die „optimale“

Systemgröße aus der Abwägung zahlreicher Rahmenbedingungen und Kriterien ergibt und bei der Auswahl des Systems auch die spätere Organisationsform zu berücksichtigen ist.

Semi-centralised utility systems: a success factor for both growing and shrinking regions?

The „shrinkage” resulting from changes in demographics in many European countries stands in sharp contrast to the rapid growth taking place in urban areas in many other parts of the world. In shrinking regions a dwindling population has to bear the cost of running and maintaining the infrastructure systems already in place; by contrast, in many of today’s and tomorrow’s megacity regions these technological systems have yet to be installed, or are only capable of serving parts of these regions. In the case of rapidly growing cities, the inflexibility inherent in centralised utilities systems means that they quickly reach their limits. For urban areas, decentralised systems appear to be equally unsuitable since the safe and professional operation of these systems calls for high staffing levels. There are, therefore, economic, ecological and social reasons for identifying a need to develop systems which combine the advantages of central and decentralised systems, while at the same time avoiding their disadvantages. The favoured solution is based on the principle of semi-centralised systems to serve individual suburbs or sections of the urban area. Semi-centralised systems require compact catchment areas, the „optimum” size being based on consideration of a multitude of factors and criteria; furthermore, in selecting the system to introduce, due regard also has to be paid to the subsequent organisational form.

Joachim Scheiner

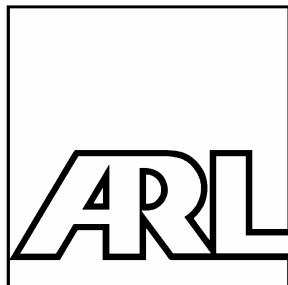
Entwicklung von Verkehr und Mobilität in Agglomerationsräumen

Die Verkehrsentwicklung der letzten Jahrzehnte war von starkem Wachstum insbesondere des motorisierten Individualverkehrs geprägt. Veränderte Rahmenbedingungen machen es wahrscheinlich, dass sich diese Entwicklung nicht im gleichen Ausmaß fortsetzen wird. Der Beitrag skizziert insbesondere den demographischen Wandel, die siedlungsstrukturelle Entwicklung und das Wanderungsgeschehen als Hintergründe der Verkehrsentwicklung und beschreibt die voraussichtliche Entwicklung exemplarisch für Agglomerationsräume Westdeutschlands. Für Infrastrukturanpassungsbedarf „nach oben“ besteht dort nur in wenigen Regionen Anlass.

Developments in traffic levels and mobility in agglomerations

Over recent decades, traffic development has been marked by high levels of growth, especially in private car use. Changing circumstances now make it look unlikely that this development will be maintained at the same rate. This paper provides an outline of demographic changes, the development of settlement structure and migration patterns as background factors affecting traffic development; it also sketches out likely developments in the future based on the example of agglomerations in western Germany. In only a few regions is there now a need to make „upward” adjustments to infrastructure provision.

Anhang
Programm



Junges Forum 2005

Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Agglomerationen– Situation und Perspektiven

1. bis 3. Juni 2005 in Gelsenkirchen

Mit freundlicher Unterstützung durch:



www.raumplanung.uni-dortmund.de

Mittwoch, den 1.6.2005

Bis 18.00 Uhr Anreise zum Hotel

18.30 Uhr **Begrüßung** im stadt.bau.raum

- Prof. Dr.-Ing. **Dietmar Scholich**, Hannover,
Generalsekretär der ARL
- Katrin **Weiß**, Dortmund,
Vorbereitungsteam
- Frauke **Burgdorff**, Gelsenkirchen,
Leiterin des Europäischen Hauses der Stadtkultur
- Prof. Dr. Franz-Josef **Bade**, Dortmund,
Dekan Fakultät Raumplanung Universität Dortmund
- Prof. Dr. Rainer **Danielzyk**, Dortmund,
Direktor des ILS NRW

Grillabend und Film im stadt.bau.raum

Donnerstag, den 2.6.2005

09.00 Uhr **Eröffnung** im stadt.bau.raum

Stefano Panebianco, ILS NRW

**Metropolregionen in der Raumordnungspolitik –
Bloße Rhetorik oder Paradigmenwechsel?**

Prof. Dr. Hans H. Blotevogel, Universität Dortmund

Die Stadt als Ressource der Wissensgesellschaft

Prof. Dr. Ilse Helbrecht, Universität Bremen

**Agglomeration – Situation und Perspektiven:
Fallbeispiel Metropolregion Hamburg**

*Dipl.-Ing. Wilhelm Schulte, Hamburg, Erster Baudirektor, Amtsleiter,
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Amt für Landesplanung,
Hansestadt Hamburg*

10.30 Uhr **Pause**

11.00 Uhr **Diskussion** der Vorträge im Plenum

12.00 Uhr **Mittagspause**

- 13.30 Uhr **Arbeit in parallelen Arbeitsgruppen** (Details siehe Extraprogramm)
- AG 1: Zwischen High-Tech und Arbeitslosigkeit – Welche ökonomischen Perspektiven haben deutsche Agglomerationsräume?**
*Moderation: Dipl.-Ing. Michael Kiehl, Universität Dortmund und
Dipl.-Ing. Stefano Panebianco, ILS NRW*
- AG 2: Kooperation als Erfolgsfaktor? Regionale und interkommunale Zusammenarbeit in Agglomerationen**
*Moderation: Dipl.-Ing. Nina Hangebruch, Stadt Rheine und
Dipl.-Ing. Frank Osterhage, Dortmund*
- AG 3: Lebensraum und Designerregion: Soziale Vielfalt, individuelle Nutzung, strategische Gestaltung**
*Moderation: Achim Prossek, Universität Dortmund und
Dipl.-Ing. Katrin Weiß, Universität Dortmund*
- AG 4: Aktuelle Aspekte der Siedlungsentwicklung in Agglomerationen**
*Moderation: Felix Blasch, Student der Raumplanung und
Dipl.-Ing. Yasemin Utku, Universität Dortmund*
- 16.30 Uhr **Exkursion mit Zielen in *Gelsenkirchen* (Siedlung Küppersbusch),
Bochum (CargoCap), *Herne* (Akademie Mont-Cenis und Garten-
stadtsiedlung Teutoburgia) und *Essen* (Zeche Zollverein)**
- Ausklang** beim gemeinsamen Abendessen auf der Kokerei Zollverein

Freitag, den 3.6.2005

- 09.00 Uhr **Fortsetzung der Arbeitsgruppen** im stadt.bau.raum
- 11.00 Uhr **Pause**
- 11.30 Uhr **Vorstellung und Diskussion der Arbeitsgruppen im Plenum**
Ausblick auf das Junge Forum 2006
*Moderation: Prof. Dr.-Ing. Dietmar Scholich, Generalsekretär der ARL,
Hannover*
- Schlusswort Junges Forum**
Achim Prossek, Vertreter des Vorbereitungsteams
- 13.15 Uhr **Imbiss**
- 14.00 Uhr **Ende der Veranstaltung**

Anhang

Teilnehmerliste des Jungen Forums in Gelsenkirchen

Name, Vorname	Titel/Dienstbezeichnung/Adresse	E-mail-Adresse
Bade, Franz-Josef	Prof. Dr. Dekan Fakultät Raumplanung Universität Dortmund Fachg. VWL insb. RWP August-Schmidt-Str. 6 44227 Dortmund	franz-josef.bade@uni-dortmund.de
Bergmann, Anke	Wiss. Angestellte Raumplanung, VWL insb. RWP August-Schmidt-Str. 6 44227 Dortmund	anke.bergmann@uni-dortmund.de
Bieker, Susanne	Dipl.-Ing., Wiss. Mitarbeiterin TU Darmstadt – Institut WAR FG Umwelt- und Raumplanung Petersenstr. 13 64287 Darmstadt	s.bieker@iwar.tu-darmstadt.de
Blasch, Felix Michael	Universität Dortmund 44221 Dortmund	felix.blasch@web.de
Blotevogel, Hans H.	Prof. Dr. Universität Dortmund Fakultät Raumplanung FG Raumordnung und Landesplanung Wilhelm-Dilthey-Str. 6 44221 Dortmund	hans.blotevogel@uni-dortmund.de
Blume, Lorenz	Dr., Wiss. Assistent Universität Kassel, FB 7 Nora-Plohel-Str. 4 34127 Kassel	blume@wirtschaft.uni-kassel.de
Burgdorff, Frauke	Leiterin des Europäischen Hauses der Stadtkultur e.V. Leithestr. 33 45886 Gelsenkirchen	frauke.burgdorff@stadtbaukultur.nrw.de
Danielzyk, Rainer	Prof. Dr. Direktor des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung u. Bau- wesen d. Landes NRW (ILS NRW) Postfach 10 17 64 44017 Dortmund	ils@ils.nrw.de
Drünkler, Daniel	Wirtschafts- u. Sozialgeograph MA Freiberufler (derzeit) IÖW – Berlin gGmbH	daniel.druenkler@gmx.de
Franck, Enke	Dipl.-Geogr. Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum Calenberger Str. 2 30169 Hannover	Enke.Franck@web.de

Frommer, Birte	Dipl.-Geogr., Wiss. Mitarbeiterin Institut WAR – TU Darmstadt FG Umwelt- und Raumplanung Petersenstr. 13 64287 Darmstadt	b.frommer@iwar.tu-darmstadt.de
Fuchs, Oliver	Dipl.-Ing., Wiss. Mitarbeiter Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung GmbH Universität Hannover Lister Str. 15 30163 Hannover	fuchs@ies.uni-hannover.de
Gailing, Ludger	Dipl.-Ing. Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung Flakenstr. 28-31 15557 Erkner	gailing@irs-net.de
Gärtner, Stefan	Institut für Arbeit und Technik (IAT) Gelsenkirchen Munscheidstraße 14 45886 Gelsenkirchen	gaertner@iatge.de
Hangebruch, Nina	Dipl.-Ing. EWG Entwicklungs- und Wirtschafts- förderungsgesellschaft für Rheine mbH Klosterstraße 14 48431 Rheine	nina.hangebruch@rheine.de
Hanusch, Marie	Dipl.-Ing. Doktorandin UFZ Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle Permoserstraße 15 04318 Leipzig	marie.hanusch@ufz.de
Helbrecht, Ilse	Prof. Dr. Universität Bremen Institut für Geographie Bibliothekstr. 1 28359 Bremen	ilse.helbrecht@uni-bremen.de
Henkel, Knut	Dipl.-Ing., Baurat z. A. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Referat Soziale Stadt 10702 Berlin	knut.henkel@senstadt.verwalt-berlin.de
Jünemann, Elmar	Dipl.-Ing. Heidener Str. 6 36308 Heilbad Heiligenstadt	elmar-juenemann@gmx.de
Jung, Wolfgang	Dipl.-Ing., Wiss. Mitarbeiter Universität Stuttgart Institut für Grundlagen der Planung Keplerstr. 11 70174 Stuttgart	jung@igp.uni-stuttgart.de

Kanafa, Kamilla	Dipl.-Ing. Raumplanung, Wiss. Mitarbeiterin Universität Dortmund Fakultät Raumplanung Wilhelm-Dithey-Straße 1 44147 Dortmund	kamilla.kanafa@udo.edu
Kiehl, Michael	Dipl.-Ing., Wiss. Angestellter Universität Dortmund Fakultät Raumplanung FG Raumwirtschaftspolitik 44221 Dortmund	michael.kiehl@uni-dortmund.de
Kohte, Maya	Dipl.-Ing. Netzwerk Stadt und Landschaft ETH Hönggerberg CH-8093 Zürich	kohte@nsl.ethz.ch
Kuba, Florian	Dipl.-Geogr. Rauks Feld 5a 44869 Bochum	flo@brummli.net
Kuhlicke, Christian	UFZ-Leipzig-Halle Dept. Stadt- und Umweltsoziologie Permoserstr. 15 04318 Leipzig	Christian.Kuhlicke@web.de
Löchl, Michael	Dipl.-Ing. IVT, ETH Hönggerberg CH-8093 Zürich	loechl@ivt.baug.ethz.ch
Menkens, Kathrin	Rechtsanwältin u. Dipl.-Geogr. Kanzlei Menkens, Menkens & Klein Mühlenstr. 147 27753 Delmenhorst	K.Menkens@gmx.de
Osterhage, Frank	Dipl.-Ing. ILS NRW Deutsche Str. 5 44339 Dortmund	frank.osterhage@ils.nrw.de
Othengrafen, Frank	Dipl.-Ing. TU Hamburg-Harburg FG Stadtplanung u. Regionalentwicklung 21071 Hamburg	othengrafen@tu-harburg.de
Panebianco, Stefano	Dipl.-Ing. Institut für Landes- und Stadtent- wicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen Postfach 10 17 64 44017 Dortmund	stefano.panebianco@ils.nrw.de
Peters, Stefan	Dipl.-Ing. Stadteibüro Bickern/Unser Fritz Wilhelmstr. 65 44649 Herne	stefan.peters@udo.edu

Petzinger, Tana	Dipl.-Ing. Friedrichstr. 85 44137 Dortmund	tana.petzinger@uni-dortmund.de
Pfeifer, Anne	Dipl.-Ing., Wiss. Mitarbeiterin, Doktorandin Netzwerk Stadt u. Landschaft (NSL) Institut für Städtebau (ISB) ETH Hönggerberg CH-8093 Zürich	pfeifer@nsl.ethz.ch
Preuß, Stefan	Dipl.-Ing. MSc, Doktorand Oxford Brookes University Department of Planning, Gipsy Lane Oxford, OX3 OUT, United Kingdom	sapreuss@brookes.ac.uk
Prosek, Achim	Wiss. Mitarbeiter Universität Dortmund FG Raumordnung und Landesplanung GB III, Campus Süd 44221 Dortmund	achim.prosek@uni-dortmund.de
Reinicke, Hans-Jörg	Dipl.-Ing. Raumplanung Baroper Bahnhofstr. 1 44225 Dortmund	hjreinicke@gmx.de
Reuter, Ruth	Dipl.-Ing. Universität Dortmund Raumplanung, FHP Wilhelm-Dilthey-Str. Pavillion 8 44227 Dortmund	ruth.svm@web.de
Rosentreter, Steffi	Dipl.-Ing. Stadt- und Regionalplanung Stadt Ravensburg Tiefbauamt, Abt. Grün Seestraße 32/1 88214 Ravensburg	rosensteffi@web.de
Scheiner, Joachim	Dr. Universität Dortmund FG Verkehrswesen und Verkehrsplanung Fakultät Raumplanung 44221 Dortmund	schreiner@rp.uni-dortmund.de
Schlautmann, Rainer	Journalist und Photograph Oranienstraße 105 46147 Oberhausen	schlautmann@hotmail.com
Schmitt, Peter	Dipl.-Geogr., Wiss. Mitarbeiter Universität Dortmund Fakultät Raumplanung FG Raumordnung u. Landesplanung 44221 Dortmund ILS NRW Deutsche Str. 5 44339 Dortmund	peter.schmitt@uni-dortmund.de

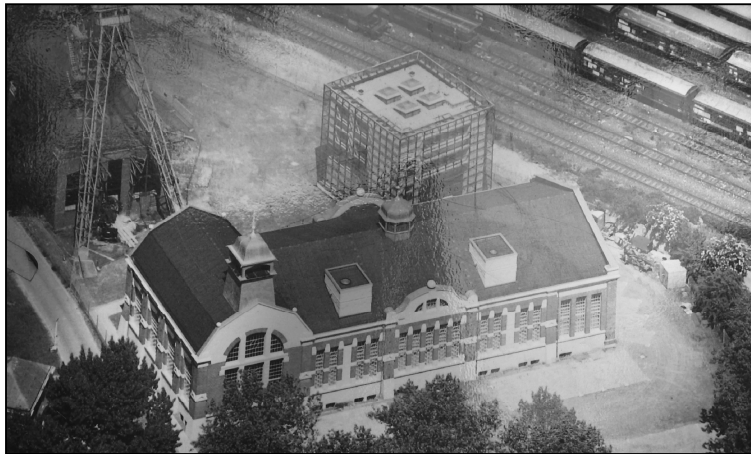
Scholich, Dietmar	Prof. Dr. Generalsekretär der ARL Hohenzollernstr. 11 30161 Hannover	scholich@ARL-net.de
Schulte, Wilhelm	Dipl.-Ing., Baudirektor Freie und Hansestadt Hamburg Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Amt für Landesplanung Postfach 11 21 09 20459 Hamburg	wilhelm.schulte@bsu. hamburg.de
Schulten, Marc-Lukas	Dipl.-Ing. Mallinckrodtstr. 105 44145 Dortmund	mail@marc-lucas.de
Seidel, Anja	Europäisches Institut für postgraduale Bildung an der TU Dresden e.V. (EIPOS) Goetheallee 24 01309 Dresden	an-anja@gmx.de
Selz, Alexandra	Dipl.-Ing., Wiss. Mitarbeiterin Institut WAR – TU Darmstadt FG Umwelt- und Raumplanung Petersenstr. 13 64287 Darmstadt	a.selz@iwar.tu-darmstadt.de
Szuczynski, Timo	Stud. Hilfskraft Universität Dortmund 44221 Dortmund	0210283616-0001@t-online.de
Tata, Lars	Dr. Universität Dortmund FG Europäische Raumordnung 44221 Dortmund	tata@rp.uni-dortmund.de
Thurmann, Torsten	Dipl.-Ing. Braunstr. 20 30169 Hannover	Torsten.Thurmann@gmx.de
Utku, Yasemin	Dipl.-Ing., Wiss. Angestellte StädtebauDenkmalpflegeStadtfor- schung Baroperstr. 229 44227 Dortmund	yasemin.utku@sds-utku.de
Wagner, Tina	Dipl.-Ing., Wiss. Mitarbeiterin Techn. Universität Hamburg-Harburg AB 1-10 Schwarzenbergstr. 95 21071 Hamburg	tina.wagner@tuhh.de
Weber, Barbara	Dipl.-Ing., Wiss. Mitarbeiterin Institut WAR Petersenstraße 13 64287 Darmstadt	b.weber@iwar.tu-darmstadt.de

Weinert, Stefan	Stud.-Ing. Universität Dortmund 44221 Dortmund	stefan.weinert@uni-dortmund.de
Weiß, Katrin	Dipl.-Ing. Universität Dortmund Fakultät Raumplanung August-Schmidt-Str. 10 44221 Dortmund	katrin.weiss@uni-dortmund.de
Wille, Volker	Dr., Wiss. Referent in der ARL Hohenzollernstr. 11 30161 Hannover	Wille@ARL-net.de
Wilske, Sebastian	Dipl.-Ing. Institut für Städtebau und Landesplanung Otto-Ammann-Platz 1 76128 Karlsruhe	wilske@isl.uni-karlsruhe.de
Zschocke, Dorothee	Dipl.-Ing., Doktorandin Universität Dortmund Fakultät Raumplanung August-Schmidt-Str. 10 44221 Dortmund	d.zschocke@stadt- duisburg.de

Das Junge Forum im Bild

1. Tagungsort und „Orgateam“

Tagungsort: Gelsenkirchen, ehemalige Zeche



"Consolidation" (1908/09)
mit sog. "Grünen Turm" (1996)

Vorbereitungsteam



Nach der Tagung

Felix Michael
Blasch

Michael
Kiehl

Frank
Osterhage

Achim
Prosek

Stefano
Panebianco

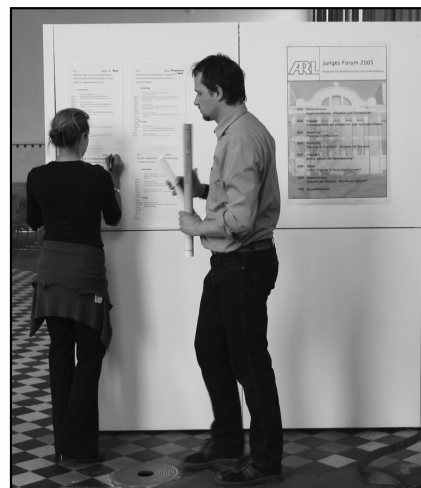
Nina
Hangebruch

Volker
Wille

Yasemin
Utku

Katrin
Weiß

Ausschnitte



Vor der Tagung

2. Mitwirkende



Katrin Weiß



Dietmar Scholich



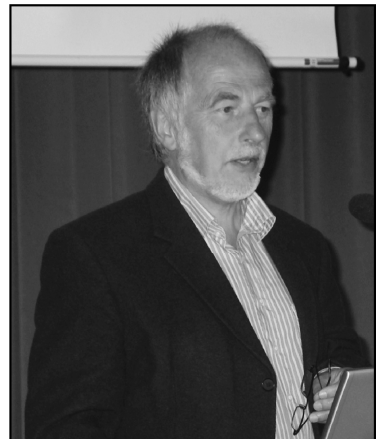
Achim Prosek



Rainer Danielzyk



Frauke Burgdorff



Hans H. Blotevogel



Ilse Helbrecht



Wilhelm Schulte

3. Eröffnungsabend



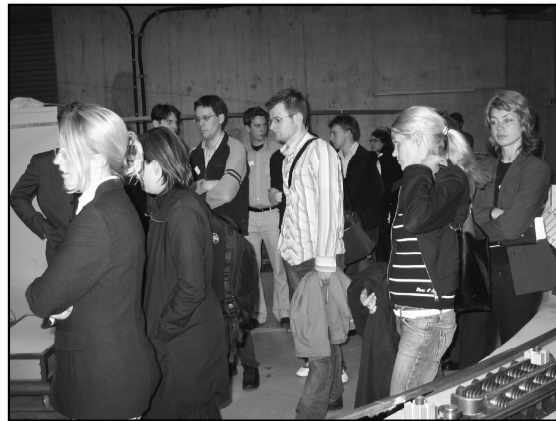
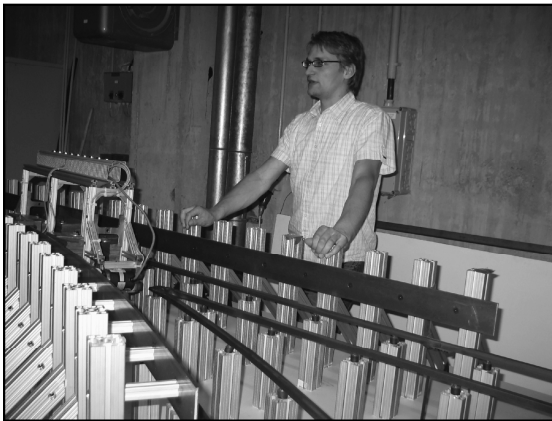
4. Arbeitsgruppen



5. Exkursion



Exkursion ff



6. Tagungsmosaik

